



**SÓNIA MARGARIDA
DE PINHO OLIVEIRA**

**SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA
SOCIAL: IMPACTO DO DESEMPREGO**



**SÓNIA MARGARIDA
DE PINHO OLIVEIRA**

**SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA
SOCIAL: IMPACTO DO DESEMPREGO**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Carlos Sangreman, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho à memória da minha bisavó, Maria Rosa.

Dedico ainda à minha mãe, Clara.

O júri

Presidente	Doutora Maria Cristina Nascimento Rodrigues M. A. Sousa Gomes Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro
Vogal - Arguente Principal	Doutora Maria Teresa Medeiros Garcia Professor Auxiliar com Agregação do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa
Vogal - Orientador	Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Agradecimentos

Agradeço à minha mãe, por ter acreditado nas minhas capacidades e por todo o apoio e a ajuda incondicional que me tem facultado.

Agradeço ao Professor Doutor Carlos Sangreman, por todo o profissionalismo, rigor, conhecimento, disponibilidade e apoio, que sempre concedeu durante a realização desta dissertação.

Agradeço a todos os que me deram uma palavra de otimismo, de força e confiança, e me apoiaram e acompanharam na concretização desta importante realização académica e pessoal.

Palavras-chave

Segurança Social, Sustentabilidade Financeira, Desemprego, Políticas de Emprego, Estado-Providência.

Resumo

Este trabalho pretendeu analisar as consequências que a progressiva evolução do desemprego, tem induzido, a nível macro, na sustentabilidade da segurança social, ou seja, no aumento das despesas com subsídio dos desempregados, diminuição da receita das contribuições da população ativa e, deterioração do saldo financeiro global da segurança social.

A então perda de capital humano, resultante da fragilidade económica, política e social que Portugal enfrenta nos últimos anos, em simultâneo com a influência da evolução dos indicadores demográficos e evolução da despesa com pensões, têm colocado à prova a real liquidez e sustentabilidade financeira da segurança social.

Através da análise de elementos e dados orçamentais, concluiu-se que, a segurança social apresentou, em 2012, o pior saldo global do último quinquénio. A despesa efetiva apresentou um aumento (2,9%) superior ao da receita efetiva (2,7%), que gerou um diminuto saldo orçamental de 419 Milhões de euros. O acréscimo da despesa com prestações sociais pela qual o sistema previdencial é responsável, aumentou 353,3 Milhões de euros, totalizando um gasto de 21.105 Milhões de euros, isto é, um aumento de 1,7% (comparativamente ao ano antecedente). Este aumento foi desenvolvido, fundamentalmente, pelo comportamento de duas rubricas orçamentais, designadamente, a despesa com pensões (velhice, invalidez e sobrevivência), que afigurou quase 70% da verba gasta com prestações sociais (14.428 Milhões de euros); e, a despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego financiadas no âmbito do sistema previdencial de repartição, que representou a 2ª rubrica com maior peso no total da despesa do sistema previdencial (12%). Devido ao aumento do desemprego (que, em 2012, atingiu uma média anual de 15,7%), a despesa com prestações de desemprego – subsídio de desemprego e apoio ao emprego, aumentou 23,3%, o que obrigou o sistema de proteção social despende 2.593 Milhões de euros. Na prática, o agravamento da taxa de desemprego e o aumento tácito do número de desempregados inerente a este fenómeno, acarretou um gasto na conta da segurança social, em cerca de 490 Milhões de euros, comparativamente a 2011. Também a receita de contribuições, teve uma quebra de 672 Milhões de euros, que traduziu a redução de 0,9% da população ativa, e ainda, a redução salarial que os trabalhadores foram alvo ao longo de 2012. Embora, este estudo seja um diagnóstico aproximativo e sintético das consequências do desemprego na sustentabilidade financeira da segurança social, permite uma aproximação realista à atual precariedade do mercado de emprego, causada pelo agravamento da situação económico-financeira de Portugal, e que coloca veementemente em causa o futuro do Estado-Providência.

Keywords

Social Security, Financial Sustainability, Unemployment, Employment Policies, Welfare State.

Abstract

This paper aims to analyze the consequences of the gradual evolution of unemployment, has induced the macro level, the sustainability of social security, the increase in spending on subsidies for the unemployed, lower revenue contributions of the active population and deterioration of overall financial balance of social security. Less human capital, resulting from economic weakness, political and social facing Portugal in recent years, together with the influence of the evolution of demographic indicators and evolution of pension expenditure, have put to test the actual liquidity and financial sustainability social security. Through the analysis of elements and budgetary data, it was concluded that social security introduced in 2012, the worst overall balance of the last five years. The actual expense showed an increase (2,9%) higher than the actual revenue (2,7%), which generated a tiny budget balance of €419Millions. The increase in expenditure on social welfare system by which the charge is increased by €353.3Millions, for a total expenditure of €21.105Millions, an increase of 1,7% (compared to the previous year). This increase was developed primarily by the behavior of two budget headings, namely, expenditure on pensions (old age, invalidity and survivors), which appeared almost 70% of the money spent on social benefits (€14.428 Millions), and the spending on unemployment benefits and employment support funded under the welfare system of allocation, represented the 2nd line with greater weight in the total expense of the welfare system (12%). Due to decreased wages and rising unemployment (which in 2012 reached an annual average of 15.7%), spending on unemployment benefits - unemployment benefits and employment support, increased 23,3%, which forced the system of social protection spending €2.593Millions. In practice, the increase in unemployment and the increase in the number of unemployed tacit inherent in this phenomenon resulted in an expense account of social security, more than €490Millions, compared to 2011. Also the contributions revenue has fallen by €672Millions, which translated to a reduction of 0,9% of the active population, and also the reduction wage workers were targeted throughout 2012. Although, this study is a diagnosis and synthetic approximate the consequences of unemployment in the financial sustainability of social security, allows a realistic approach to the current precarious employment market, caused by the worsening economic and financial situation of Portugal, and that puts strongly concerned the future of the welfare state.

ÍNDICE

CAPITULO I

INTRODUÇÃO

Objetivos e Questões de Investigação.....	7
Elementos Metodológicos e Técnicas de Investigação	9
Estrutura da Dissertação.....	12

CAPITULO II

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Evolução Histórica Da Segurança Social	14
O Estado Novo e a Criação da Previdência Social.....	16
Fracasso dos Seguros Sociais Obrigatórios e a Criação da Previdência Social.....	16
Primeiras Alterações na Previdência Social	19
Reforma da Previdência Social de 1962 e o Regime Geral	20
O Período Marcelista e a Previdência Social.....	21
A consolidação do Sistema Público de Segurança Social.....	24
Evolução Recente da Segurança Social	27

CAPITULO III

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Financiamento do Sistema.....	33
A Demografia e o Estado Social	36
Alterações no Cômputo das Pensões.....	39
Fator de Sustentabilidade	44

CAPITULO IV

EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO DESEMPREGO EM PORTUGAL

Definição e Tipologias do Desemprego	47
Evolução da Taxa de Desemprego e Crescimento do PIB 2000/2012	50
Taxa de Desemprego por Faixa Etária e Nível de Escolaridade	52
Rácio entre Oferta e Procura de Emprego.....	54
Desemprego de Longa Duração	55
Políticas de Emprego em Portugal	56
Políticas Ativas	59
Estímulo 2012	60
Programa de Apoio ao Empreendedorismo e a Criação do Próprio Emprego.....	60

Políticas Passivas.....	62
Subsídio de Desemprego.....	61
Subsídio Social de Desemprego.....	61
Despesa Pública com Políticas de Emprego	66

CAPITULO IV

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL E DESEMPREGO

Conjuntura Económica, Segurança Social e Desemprego.....	71
Análise da Execução Orçamental	80
Execução Orçamental da Receita.....	80
Evolução da Receita de Contribuições	82
Execução Orçamental da Despesa.....	83
Evolução da Despesa com Prestações de Desemprego e Apoio ao Emprego	84
Evolução do Número de Beneficiários de Prestações de Desemprego	85
Evolução do Valor Médio do Subsídio de Desemprego e Subsídio Social de Desemprego.....	88
Evolução do Saldo Global da Segurança Social	88

CONCLUSÃO	90
------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA.....	101
--------------------------	------------

ANEXOS	117
Anexo 1. Evolução da Despesa Pública 1999-2012 (em % do PIB)	118
Anexo 2. Despesa com Proteção Social em 2010 (em % do PIB)	118
Anexo 3. Evolução da Taxa de Desemprego (2002/2012)	118
Anexo 4. População Desempregada por Grupo Etário, Sexo e Nível de Escolaridade (4ºT/2011-4ºT/2012)	119
Anexo 5. População Desempregada por Nível de Escolaridade (2002/2012)	120
Anexo 6. Pedidos e Ofertas de Emprego (2007/2012)	121
Anexo 7. Proporção de Desempregados de Longa-Duração (2002/2012)	122
Anexo 8. Taxa de Desemprego de Longa-Duração (2011/2012)	122
Anexo 9. Execução da Medida Estímulo 2012	123
Anexo 10. Execução Da Medida Criação do Próprio Emprego (CPE)	123
Anexo 11. Principais Tipos de Medidas Ativas de Emprego	124
Anexo 12. Orçamento da Segurança Social – Execução Orçamental	125/126
Anexo 13. Valores Médios Mensais de Prestações de Desemprego Por Beneficiário e tipo de subsídio (2005/2012).....	127

Anexo 14. População Empregada total, por conta de outrem, regime de duração de trabalho e sexo; tipo de contrato de trabalho, subemprego de trabalhador a tempo parcial...	127
Anexo 15. População Ativa por Grupo etário, sexo e nível de escolaridade	128
Anexo 16. Taxa de Emprego e Desemprego (por grupo etário, sexo e nível de escolaridade) ...	129
Anexo 17. Evolução da Receita, Despesa e Saldo da Segurança Social (2009/2012)	130
Anexo 18. Fundos Comunitários e Desinvestimento (2007/2013)	131

ABREVIATURAS

AE – Área Euro

BC – Banco Central

BP – Banco de Portugal

CES – Complemento Extraordinário de Solidariedade

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

CPE – Criação do Próprio Emprego

CSI – Complemento Solidário para Idosos

CSS - Conta da Segurança Social

CUTP – Custo Unitário de Trabalho Produzido

DEO – Documento Estratégia Orçamental

DGO – Direção Geral do Orçamento

DLD – Desemprego de Longa Duração

EI – Empresas Inserção

EMV – Esperança Média de Vida

EUROSTAT - Statistical Office of the European Commission

FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo

FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

FT – Fator de Sustentabilidade

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento

GOP – Grandes Opções do Plano

IAS – Indexante de Apoios Sociais

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IESS – Instituto de Estatística da Segurança Social

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

ILE – Iniciativas Locais de Emprego

INE – Instituto Nacional de Estatística

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

LBSS – Livro Branco da Segurança Social

MISS – Modelo Integrado da Segurança Social

MSE – Mercado Social de Emprego

MSSS - Ministério da Solidariedade e Segurança Social

MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

NAIRU – Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment

NF – Necessidade de Financiamento

OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OSS – Orçamento da Segurança Social

PAE – Programa de Apoio ao Empreendedorismo

PAEF – Programa de Assistência Económica Financeira

PEC – Plano de Estabilidade e Crescimento

PES – Plano de Emergência Social

PIB – Produto Interno Bruto

PNAI – Planos Nacionais de Ação para a Inclusão

PNB – Produto Nacional Bruto

PNE – Plano Nacional de Emprego

POC – Programas Ocupacionais

POCISSSS - Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social

POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública

POPH – Programa Operacional Potencial Humano

POVT – Programa Operacional Valorização do Território

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

RGSS – Regime Geral da Segurança Social

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

SD – Subsídio de Desemprego

SMN - Salário Mínimo Nacional

SS – Segurança Social

SSD – Subsídio Social de Desemprego

TSU - Taxa Social Única

UE – União Europeia

UGT - União Geral de Trabalhadores

ÍNDICE DE QUADROS

Nº 1 – Pensionistas da Previdência Social – 1938/1973	23
Nº 2 – Evolução da Despesa Social – 1938/1978	26
Nº 3 – Projeções do Sistema Previdencial (2015/2060)	35
Nº 4 – Despesas Sociais 2010/2060 (em % do PIB)	41
Nº 5 – Principais Alterações nas Regras de Calculo de Pensão da Segurança Social	43
Nº 6 – Taxa de Desemprego por Grupo Etário, Sexo, Nível de Escolaridade (4ºT2011-4ºT2012) ..	53
Nº 7 – Pedidos e Ofertas de Emprego	55
Nº 8 - População Desempregada por Duração da Procura de Emprego (4ºT/2011-4ªT/2012)	55
Nº 9 – Apoios Ao Empreendedorismo	61
Nº10/11 – Períodos de Concessão do Subsídio de Desemprego	63/64
Nº 12 - Despesa com medidas ativas e passivas de emprego (% do PIB)	67
Nº 13 - Dinâmica da dívida pública (% do PIB)	74
Nº 14 - PIB, Produtividade, Emprego, Salários e Custos do Trabalho	77
Nº 15 – Beneficiários do Sistema Previdencial 2008/2012	79
Nº 16 – Execução Orçamental da Segurança Social (2010/2012)	80
Nº 17 - Beneficiários com Prestações de LAYOFF (2008/2012)	87
Nº 18 - Despesa com Segurança Social, Educação e Saúde (2010-2012)	94
Nº19 - Estatísticas de Emprego - População Ativa; Desemprego Oficial; Taxa de Desemprego ..	95
Nº 20 - Principais Perdas Induzidas pelo Desemprego (2008-12)	97

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Nº 1 - Evolução da População Coberta pela Previdência (1938/1972)	25
Nº 2 - Projeções da Esperança Média de Vida (aos 65 anos)	37
Nº 3 - Projeções da População (15-64 anos)	38
Nº 4 - Projeções do rácio de dependência dos idosos	38
Nº 5 - Despesa com Pensões em Portugal 2010-2012 (% PIB)	40
Nº 6 - Variação do PIB, Taxa de emprego e Taxa de desemprego em Portugal (2000/2012)	50
Nº 7 - Rácio entre ofertas de emprego e desemprego registado	55
Nº 8 - Despesa total com Política de Emprego, por país (2010)	66
Nº 9 - Participações em Medidas Ativas de Emprego (por tipo de medida; 2000-2011)	67
Nº 10 - Despesa Pública com Medidas Ativas de Emprego (por tipo de medida; 2000-2011)	68
Nº 11 - Distribuição Percentual da Receita Corrente da Segurança Social 2012	81
Nº 12 - Análise evolutiva das Contribuições para a Segurança Social (2008/12)	82
Nº 13 - Evolução da Receita de Contribuições, Evolução do PIB e da Taxa de Desemprego (2001-2012)	83
Nº 14 - Distribuição Percentual da Despesa Corrente – Prestações Sociais – 2012	84
Nº 15 - Despesa com Prestações de Desemprego (2008/2012)	85
Nº 16 - Evolução do Nº de Beneficiários de Prestações de Desemprego (2008/12)	86
Nº 17 - Evolução do Valor Médio por Beneficiário	88
Nº 18 - Evolução do Saldo Global (2008/12)	89
Nº 19 - Estimativa valores do PIB perdido, Salários, Receitas Fiscais e Contribuições Sociais	98

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

Os últimos anos, sobretudo o biénio 2011-2012, ficaram essencialmente estigmatizados pelo gradual e inquietante aumento do desemprego. Este problema do mundo contemporâneo tem marcado veementemente o debate público e político e, “quem quer que o aborde, é sempre inundado por uma multiplicidade de elementos, que brotam do mesmo problema” (Pereira *et al.*, 2005).

Ainda que as debilidades do Estado-providência não sejam um facto recente (Santos, 1993), pelos riscos sociais que pode incentivar, o desemprego (Hespanha, 2002; Hespanha *et al.*, 2007) para além de desenvolver colossais desafios aos Estado Social, destrói a sua forma de financiamento, e, aumenta consequentemente a necessidade de apoio do Estado (Esping-Anderson, 1996).

Com a recente aprovação do Orçamento de Estado para 2013, cujo objetivo é (ou deveria ser) “promover a equidade, eficiência e estabilização macroeconómica” (Pereira *et al.*, 2005), pela necessidade de manutenção da sustentabilidade das finanças públicas, reconhece-se, a indispensabilidade de redução da despesa pública que em Portugal tem sido de sucessivo aumento (sobretudo após a entrada na zona euro) e que em 2010 atingiu 51% do PIB- um valor preocupante justificado fundamentalmente pelo peso com prestações sociais (22%) e despesas com pessoal (12%) (ver anexo 1). Ainda que, em 2012, o valor da despesa pública tenha sido inferior (47% do PIB), uma redução principalmente explicada pelas fortes restrições ao investimento, despesas com pessoal e consumos intermédios, reconhece-se que, nem sempre os interesses dos responsáveis políticos são direcionados para objetivos de eficiência e interesse da sociedade, logo, podem não contribuir para a efetiva diminuição da despesa pública(cfr. Cullis e Jones (1998) *in* (Pereira *et al.*, 2005).

Justifica-se então a lógica preferencial pela execução de uma dissertação sobre um tema contemporâneo como o desemprego, principalmente, quando para além da recuperação do poder económico, melhoria das finanças públicas, está principalmente em causa, a sustentabilidade do Estado-Social.

Qual o efetivo impacto do progressivo aumento do desemprego? Aumento da quantidade de «beneficiários-dependentes» e diminuição de «beneficiários-contribuintes»? Quais as suas reais e evidentes consequências na sustentabilidade financeira deste organismo público em Portugal?

O desafio de responder a esta última questão, estabeleceu a hipótese geral de partida da dissertação e que pretende-se que estimule uma fundamentada reflexão: o desemprego é efetivamente produtor de consequências gravosas na sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Tendo por base a atual crise económica, o imparável aumento da carga fiscal e, os cortes orçamentais incrementados na tentativa de evitar (ainda mais) a derrapagem das contas públicas o cerne fundamental da investigação, é compreender com base nos resultados obtidos, de que forma a progressiva evolução do desemprego, induz efetivamente consequências a nível *macro* (aumento das despesas, minimização das receitas, redução da capacidade financeira, etc.) no setor financeiro da Segurança Social, colocando à prova a real liquidez e sustentabilidade futura do sistema de proteção social.

O combate ao desemprego e exclusão social, já não é somente visto como “problema de equilíbrio económico”. Atualmente, é visto como um “desafio no combate contra os fatores de risco da coesão social, entretanto transformada em “palavra mágica” constante e obrigatória no discurso político europeu (Hespanha, 2002). “Perante as elevadas taxas de desemprego, que hoje predominam nas economias capitalistas, alguém comparou, com razão, o desemprego a um escândalo. Os números que friamente o banalizam são indecorosos e, além disso, escondem os constrangimentos pessoais e sociais daqueles que o experimentam” (Caleiras, 2011). O fenómeno do desemprego priva aqueles que se encontram nessa situação, quer a nível dos benefícios da remuneração, da estrutura temporal do quotidiano, quer ao nível do estabelecimento de contatos com pessoas exteriores aos familiares, no alcance de determinadas metas e propósitos, quer ainda no que concerne ao próprio *status* e identidade (Jahodo (1988) citado por Monteiro & Pinheiro (2007).

Em Dezembro de 2012, a taxa de desemprego atingiu níveis recorde em Portugal – 16,9% (INE – Estatísticas do Emprego - 4ºT/2012 – v. quadro nº6). Estes “*números indecorosos*”, enfatizam a importância da averiguação dos impactos que este fenómeno, quer a nível económico, quer a nível social, induz na sociedade portuguesa.

A perda de capital humano com influência no crescimento da economia, no desemprego de longa duração e, cumulativamente com o agravamento dos custos sociais implicados, incute no desemprego estrutural¹ uma tendência agravante que, resistente às políticas compensatórias tradicionais, incitou o substancial aumento o valor da despesa pública com a subsídio dos beneficiários-desempregados (Esping-Anderson, 1996). No prazo de duas décadas, o desemprego estrutural alcançou uma duplicação no seu valor médio - em 1990, representava 5,5%, em contraste com valores atuais de ≈11.5% (Governo de Portugal, 2012a), e que evidenciam a atual “incapacidade do salário real se ajustar ao nível de equilíbrio de mercado” (Moutinho, 2008).

¹ Note-se que, tal como o defendido pelo relatório “Evolução Recente do Desemprego” a pedido do Governo de Portugal (2012a), o agravamento do desemprego estrutural somente pode ser contrariado, mediante alterações estruturais induzidas na própria economia. O surgimento de condições económicas que promovam o aumento do investimento produtivo e, procurem aumentar a produtividade da economia, são fatores fundamentais para asseverar uma forma sustentável do crescimento económico em recíproco com a diminuição permanente do desemprego.

A alteração da estabilidade do vínculo laboral – sendo que o trabalho a “tempo inteiro e estável”, passou a designar-se por trabalho “parcial e precário” – induziu no sistema da segurança social, um triplo encargo, nomeadamente, o aumento das despesas com subsidio de desemprego, a visível diminuição das receitas do sistema financeiro, e ainda, aumento das despesas com políticas de emprego.

Atualmente, é-nos possível encarar “as políticas ativas do mercado de trabalho como uma peça central das políticas públicas dirigidas ao mercado de trabalho, especialmente na Europa que as colocou no centro da sua Estratégia para o Emprego.” Totalizam dois milhões de participações e um valor total de despesa pública de quatro mil milhões de euros (Dias & Varejão, 2012). Em Portugal, segundo as indicações do Eurostat², os gastos com políticas de emprego (medidas passivas e ativas, incluindo aconselhamento e apoio a procura de emprego) variaram, entre 1.5% do PIB (em 2008) e 2.1% (em 2010).

Na prossecução dos atuais níveis de desemprego que questionam veementemente a sustentabilidade do organismo público, provavelmente, o sistema financeiro de proteção social entrará em decadência em menos de uma década (conforme o excerto das declarações de Pereira, 2012)³, contrariando assim, as previsões coincidentes com a reforma de 2007 segundo as quais, o sistema da segurança social não entraria em rutura até 2030 (Marques *apud* Lourenço, 2012). O que a realidade denuncia, é que o forte agravamento económico, em recíproco com o envelhecimento populacional e o amadurecimento do sistema de proteção social, aludem cada vez mais, para a proeminente degradação da situação financeira da segurança social. Conclusão ousada? É preciso ter coragem para destacar, que o equilíbrio do sistema financeiro não depende somente da relação existente entre a população ativa e os beneficiários do sistema, mas sim, de fatores variáveis e incontroláveis, como o crescimento do PIB, inflação ou desemprego (*idem*). Alerte-se assim que, e em conformidade com o relatório anual de análise da sustentabilidade do sistema de segurança social anexado ao Orçamento de Estado 2012 (Governo de Portugal, 2011), as projeções apontavam (corroborando com Pedro Marques e com as previsões da reforma de 2007) para défices no subsistema previdencial, somente a partir de 2030. Todavia, no curto prazo, as atuais projeções anexadas ao Orçamento de Estado 2013 (Governo de Portugal, 2012b), apontam para uma situação deficitária já a partir de 2020.

Ainda que, as análises de sustentabilidade do sistema de Segurança Social, tenham carácter de longo prazo, “a emergência que se vive é de curto prazo (...) mais do que novas regras das pensões ou alterações de idade de reforma, o problema vem da economia” (Silvestre, 2012).

² Importa veemente, reter a importância da Estratégia de Emprego na Europa, disponível para consulta em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/introduction, acedido a 22 de Novembro de 2012.

A manifesta analogia existente entre a variação da atividade económica e a variação do desemprego, é mais forte em períodos de recessão pronunciada, como a que Portugal vem apresentando. Com efeito, o estudo de Cantante (2010), realça que o sequente aumento do desemprego é efetivamente “determinante no condicionamento da capacidade de geração de riqueza do país [uma vez que, como facilmente constatável, tem consequências diretas e negativas] na diminuição das receitas do Estado e da Segurança Social, bem como no aumento das despesas com a proteção social, mas principalmente, porque multiplica o risco de pobreza dos indivíduos e famílias afetadas”. No entanto, e embora, o baixo nível de proteção social existente em Portugal comparativamente a outros países europeus, as consequências mais visíveis deste fenómeno, são incontestavelmente “dificuldades financeiras do sistema público de segurança social, restrições nas políticas compensatórias, agravamento da despesa pública e, em geral, um certo descomprometimento do Estado” (idem).

Embora com um aumento de 23,3% na despesa com desemprego em 2012 (de acordo com a síntese de execução orçamental da Direção Geral do Orçamento (2012)), os dados do IGFSS (2012) referentes à conta da Segurança Social em 2011, vêm atestar a real diminuição da despesa com prestações sociais – RSI, com uma redução de 20,3% (contrariamente aos crescimentos de 2,4% em 2010 e, 19,3% em 2009); prestações de encargos familiares com uma restrição de 30,3% (comparativamente à redução de 3,2% em 2010) e, as prestações de desemprego com uma diminuição substancial de 17,8% (comparável aos aumentos de 8,6% e 30,6%, em 2010 e 2009, respetivamente).

Ainda que, subsista cada mais, a necessidade de “combate à inatividade e, consequentemente, o da promoção da atividade através de uma nova geração de políticas sociais e de emprego, conotada com a passagem de um Estado-Providência passivo a um Estado-Providência ativo” (Bosco e Chassard, 1999; Berkel et al., 2000; Estivill, 2008 *in* Caleiras, 2011), o real decréscimo das funções sociais no último triénio (v. quadro 18), consequência da necessidade de redução da despesa pública, e logo, pelos cortes que vêm sido realizados para contenção orçamental das finanças públicas (decorrentes sobretudo do acordo de ajuda externa formalizado com a *troika*), vem então, debater a atual exequibilidade e funcionamento do estado de bem-estar em Portugal.

Em 2012, a segurança social apresentou o pior saldo global dos últimos anos, que, só não foi deficitário, devido às transferências da Administração Central e à receita arrecadada através da receita fiscal. As evoluções da conjuntura económica e demográfica, e, a diminuição do rendimento da população empregada, provocaram uma diminuição na receita do sistema previdencial por repartição. Reconhecendo desde logo que, a rentabilidade de um sistema de Segurança Social financiado por um regime de repartição contemporânea, depende do crescimento da sua base contributiva – este, tem-se revelado longitudinalmente, ser cada vez

³ Para um aprofundamento das declarações de Carlos Silva Pereira, prestadas à Renascença em 9 de Janeiro

menor: de acordo com o relatório do Banco de Portugal (2012a), citando a síntese de execução orçamental, em 2012, verificou-se uma diminuição de 4.9%, no valor das contribuições dirigidas para o RGSS (Regime Geral da Segurança Social). Esta redução da quantidade de receita arrecada dos beneficiários-contribuintes para pagamento das prestações dos beneficiários-inativos, coloca em causa a viabilidade do sistema previdencial de repartição, e ainda, tal como defende o Banco de Portugal, traduz o agravamento evidente na queda das receitas desde o início de 2012, “reflete, ainda que parcialmente, a diminuição da coleta de contribuições sociais resultante da suspensão dos subsídios de férias aos trabalhadores do setor público que descontam para o Regime Geral da Segurança Social”.

Cada vez mais, as contingências de aumento das despesas com a Segurança Social são restringidas pelo “colete-de-forças orçamental”. Critérios de Maastricht e regras de disciplina orçamental, posteriores à implementação da moeda única, impossibilitam aumentos da despesa sem simultâneos aumentos da receita, sendo esta, uma metodologia implementada para a manutenção de restrições à expansão da dívida pública.

O biénio 2012/2013, é crucial para as finanças públicas portuguesas - “o Governo tem que levar o défice até 3% do PIB (...) o congelamento surpresa das reformas antecipadas, foi uma das medidas de emergência para controlar as contas públicas” (Silvestre, 2012). À semelhança, mediante a suspensão do pagamento de subsídio de férias a parte dos pensionistas, verificou-se em 2012, uma diminuição da despesa com pensões de velhice (4,7%, até Junho, segundo dados da Direção Geral do Orçamento (2012)).

Para 2013, o Governo de Portugal prevê no OE 2013, um “o défice orçamental de 7,5 mil milhões de euros, que corresponde a 4.5% do PIB, 1,5 p.p. acima do definido inicialmente no PAEF”, contrariando ainda o estabelecido no PEC - “o défice público não deveria exceder os 3% do PIB, e a dívida pública os 60% do PIB” (Pereira, 2012).

Face à sincronização entre os graves problemas orçamentais e as despesas com pensões da CGA, é difícil que uma reforma da Segurança Social possa ser feita com um aumento substancial do financiamento deste organismo pelo OE, ou mediante a criação de novas receitas de natureza fiscal⁴. No entanto, e, embora exetável uma transferência extraordinária de 1.826,38 M€ em 2013 (segundo Governo de Portugal, 2012b:125) para o sistema da Segurança Social, de forma a contribuir para o equilíbrio orçamental do organismo público (em detrimento da execução orçamental em 2012), na realidade, as verbas continuam a ser afetadas pelos condicionalismos de índole externa – efeito da crise das dívidas económicas a nível europeu e mundial – e de índole interna, tal como já referido – do processo de ajustamento da economia portuguesa. Todavia, fruto da precariedade laboral e do elevado nível do desemprego, expecta-se que em 2013, e

de 2012, consultar: http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=45821.

⁴ Ainda que as mesmas concedam, segundo o OE2013 (Governo de Portugal, 2012b) quatro vetores cruciais – “(i) consolidação orçamental e equidade; (ii) reforço significativo do combate à fraude e evasão fiscais; (iii) continuação da reforma estrutural da administração tributária; e (iv) a consolidação de um quadro fiscal propício à competitividade e ao investimento.”

adversando os termos previsto do n.º 3 do Artigo 91.º da Lei de Bases da SS, não sejam realizadas transferências de quotizações dos trabalhadores para fortalecer o FEFSS (*idem*).

De facto, em resultado do incumprimento do PaEC, e por influência de orientações europeias, em 2009, a insustentabilidade das finanças públicas, evidenciou-se.

Conquanto que o fim último seja a evolução das finanças públicas, reconhece-se que, “quanto mais profunda e prolongada for a recessão, maior a pressão sobre a Segurança Social” (Silvestre, 2012) em que, a atual implementação de políticas restritivas na grave recessão em que a economia portuguesa se encontra, vai “inevitavelmente gravar essa recessão (...) pois incutem um efeito de diminuição no PIB e ainda, no consequente aumento do desemprego (Pereira, 2012).

Veja-se que se para uns, as medidas ratificadas pelo governo português são necessárias («*sine qua non*») para a diminuição da despesa pública (pela limitação na atribuição das prestações sociais), quer no valor das pensões, ou ainda, no aumento do número de anos para ter direito à sua atribuição, contraria no entanto, os fundamentos defendidos por Esping-Anderson realçados por Boyer *et.,al* (2000) - “qualquer estratégia que procure dar solução à crise iminente do sistema de pensões, reduzindo de forma radical os direitos à reforma atualmente existentes, tornar-se-á contraproducente a longo prazo se a situação dos futuros pensionistas se assemelhar à dos seus antecessores de há 60 ou 40 anos”.

Apesar de não ser uma participação consensual no programa de ajustamento orçamental – “é obrigação de Portugal, enquanto EM da União Europeia e país praticante da moeda única – estimular a recuperação da estabilidade macroeconómica e financeira, e a longo prazo, assegurar a sustentabilidade e prosperidade económica” (Governo de Portugal, 2012b). No entanto, no ver de Rosa (2012a), este ajustamento estrutural estimulado pela *troika*, para além de ser um pretexto para fundamentar os proeminentes cortes na saúde, educação e segurança social, literalmente não passa de “uma terapia de choque ultraliberal, para abrir os países a um domínio ainda maior dos mercados, ou seja, dos grandes bancos, fundos e grupos económicos”.

Ainda que, eventuais comportamentos disciplinantes possam no longo prazo efetivamente reduzir a despesa pública, poderão no entanto, inviabilizar operações financeiras, tais como, a transição para um regime de financiamento parcial das prestações da Segurança Social mediante a capitalização. Todavia, estas limitações que se dirigem à dívida pública explícita, ignoram a real dívida implícita da segurança social (MTSS, 2006).

Corroborar-se então, a opinião de Costa (1997) uma vez que, o debate contemporâneo não é somente a solução para o *problema financeiro* da segurança social. Mais do que nunca, o que está em causa é o próprio sistema da segurança social, ou seja, a sua *existência* - “de um *modelo de sociedade* que certifica a necessidade de dispor de um sistema público de proteção contra os riscos sociais”.

A tendência estrutural é clara e, obriga à adoção de estratégias reformistas que possibilitem confrontar as consequências do envelhecimento populacional. Coloca-se em prática

um desafio geracional. Como coerentemente defende Mendes (2011a), “o desenvolvimento⁵ social e económico da humanidade é sustentável se responder às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades (...). A «sustentabilidade» da segurança social oscila entre este entendimento amplo, e o mais restrito de viabilidade financeira do sistema pelo equilíbrio de contribuições e prestações no longo prazo, individuo a individuo ou gerações a geração”.

As atuais despesas sociais⁶ da Segurança Social, são sustentadas pelas contribuições sociais pagas pela população ativa, ou seja, com cálculo incidente sobre os rendimentos do trabalho. Claramente, este sistema terá um bom funcionamento ao subsistir um equilíbrio entre a população ativa e a população reformada, equilíbrio que atualmente, é inexistente: por um lado, a diminuição da natalidade impede o crescimento da população ativa; e por outro, o aumento da esperança média de vida fomenta um aumento do número de reformados e logo, o prolongamento do tempo que recebem reforma. Porém, e como comprovado, as contribuições têm sido em menor número do que as prestações a atribuir, daí, a situação deficitária e premente que o organismo se depara.

Quer por influência de fatores demográficos, quer pelo aumento da despesa com apoios sociais, ou, prestações de desemprego - perante a deterioração da (in)sustentabilidade da segurança social - afiança-se que a superação dos défices orçamentais, tal como, do endividamento externo e o alcance de uma segurança social capitalizada, encontra-se intrínseca e incontestavelmente, dependente do crescimento da economia portuguesa.

Objetivos e Questões de Investigação

Diversos têm sido os estudos encetados em torno do estudo da problemática do desenvolvimento social, das políticas sociais, da pobreza, segurança social, exclusão social, a título de exemplo, Caleiras (2004; 2008; 2011); Costa (1997; 2001; 2008), Hespanha (1994; 1999;

⁵ “O conceito de desenvolvimento, sempre como processo de mudança, evolui a partir de uma maior dominância do crescimento económico para, um reconhecimento generalizado da articulação entre crescimento económico, e o bem-estar social e pessoal” (Sangreman, 2005). Antes de avançarmos, é útil determo-nos que, para assegurar melhores e sustentados níveis de crescimento económico, a sustentabilidade das contas públicas é critério essencial e fundamental. Para isso, encontra-se consubstanciado no PEC, cinco linhas orientadoras para o alcance de um maior crescimento económico – “Reforma da Administração Pública; Promoção de condições de sustentabilidade a longo prazo da Segurança Social; Melhoria da qualidade da despesa pública corrente e de investimento; Simplificação, moralização do sistema fiscal e melhoria da eficiência da administração fiscal; Redução do peso do Estado na economia” (QREN 2007-2013 disponível em www.qren.pt/. Consulta realizada em 15.10.2012).

⁶ Segundo orientações do QREN (2007-2013) o aumento da despesa pública encontra-se, diretamente associado às funções sociais pelas quais o Estado é responsável. Estes gastos insurgem-se “em progressos na coesão social, especialmente induzidos pelos efeitos das prestações sociais e transferências para as populações económica e socialmente mais desfavorecidas”.

2000; 2002), Pereirinha (1986), Dornelas (2011) e Capucha (1998). No entanto, em Portugal, para além dos estudos desenvolvidos pelo IEFP, não são muitas as investigações desenvolvidas sobre as consequências do desemprego (Duarte, 1998; Hespanha *et al.*, 2007; Araújo, 2008; Marques, 2008).

Apesar da despesa pública ser uma “variável-chave” no que concerne à sustentabilidade das finanças públicas (Pereira, 2005), não se têm contribuído muito com profundas investigações devidamente sustentadas empiricamente, ajustadas com a atual realidade e ainda, que valorizem a amplitude experiencial desta relação (Hespanha *et al.*, 2007).

Embora essencial, avaliar até que ponto as despesas públicas são racionalizadas de forma eficiente, e apesar da literatura existente sobre despesa pública e crescimento (e.g. Afonso, Ebert, Schuknect e Thone (2005) *in* Pereira *et al.*, (2005)) defender que “o nível de despesa pública poderá ser mais reduzido e mais eficiente (...) é preciso ter em consideração as opções de ordem política económica tomadas pelos decisores políticos” (*idem*) – o que se revela um obstáculo em análises quantitativas.

Evidentemente, trata-se de um assunto “contemporaneamente complexo”, exigente, e polémico (daí o interesse pela sua escolha e abordagem) – principalmente, pela urgência de diminuição da despesa pública - que por isso, requer múltiplos contributos e que envolve uma abordagem pluridimensional.

Todavia, esta é uma abordagem aproximativa que não abrange todas as variáveis possíveis a utilizar neste tipo de abordagem, permite no entanto, adquirir conhecimentos pertinentes, inclusivos e devidamente sustentados empiricamente, de problemas específicos que tanto a economia portuguesa, o mercado do trabalho e a Segurança Social defrontam atualmente e revelando-se então, o que se pretende que seja uma ferramenta imprescindível para a consolidação de profundos e insofismáveis conhecimentos relativos à conjuntura económica, política e social.

Sucintamente, pretende-se facultar um contributo académico que sumarie, relacione e avalie, as reais consequências do desemprego na sustentabilidade financeira da segurança social, não fosse o desemprego “um dos assuntos mais preocupantes, visto que se evidencia como um fenómeno mundial” (Monteiro & Pinheiro, 2007).

É de importância capital conhecer o estado da economia portuguesa, do ponto de vista “daqueles que, embora queiram participar no processo de produção de riqueza, estão excluídos do mesmo: os desempregados ” (Cantante, 2010) uma vez que, é neste grupo populacional, que se encontram os principais problemas e desafios que a sociedade e a economia portuguesa atualmente defronta.

Ainda que, para esta investigação tenham sido cruciais as obras de Mendes (1995; 2005; 2011), outros estudos incidentes sobre a sustentabilidade da segurança social têm sido fundamentais para o entendimento da temática em abordagem - iniciando em 1997 com o Livro Verde (Governo de Portugal, 1997); passando pelo Livro Branco da Segurança Social de 1998 (Portugal, 1999); o relatório sobre “a sustentabilidade financeira do sistema de solidariedade e

segurança social” do MTSS (2002); as várias atualizações do PEC; os relatórios anuais que são anexados ao Orçamento de Estado (Governo de Portugal, 2011; 2012^a) – estudos que aferem conclusões inquietantes que salientam o desequilíbrio do sistema financeiro da segurança social; alertam para a necessidade de reformas de carácter M/L prazo; para a forte sensibilidade e importância a atribuir à evolução demográfica - e ainda, à forte influência exercida pela evolução da conjuntura económica.

Assim, tendo por base a presente deficitária conjuntura financeira de Portugal, o objetivo principal desta investigação é, como já referido, compreender o impacto do progressivo aumento do desemprego na deterioração da sustentabilidade financeira da segurança social.

Este objetivo principal, desdobra-se em quatro questões principais de investigação inter-relacionadas, que tal como argumentam Quivy e Campenhoudt (1998) representam o cerne de interesse do investigador e, constituem reciprocamente um primeiro “fio condutor” da investigação:

1. Qual a evolução do sistema de segurança social até à atual idiossincrasia?
2. Qual a atual conjuntura do desemprego em Portugal?
3. Qual a funcionalidade e importância das políticas de emprego na minimização do desemprego?
4. Como o aumento do desemprego contribui para a deterioração e, eminente rutura da conta da segurança social?

Estas são algumas das principais questões de investigação que este estudo pretende abordar ao longo da presente dissertação, sendo que “a forma como se coloca a questão de investigação é importante porque determina, em larga medida, os métodos de investigação que são usados para lhe dar resposta” (Strauss e Corbin, 1998).

Realça-se todavia, que a identificação inicial das questões de investigação e exequíveis constructos, mesmo sendo fundamental, deve ser encarada como transitória, tendo em conta a sua possibilidade de alternância ao longo da formalização da dissertação, visto que, “nenhum constructo tem garantido um lugar na teoria resultante, independentemente de quão bem é medido” (Eisenhardt, 1989).

Elementos Metodológicos e Técnicas de Investigação

“Uma investigação empírica é uma investigação em que se fazem observações para compreender melhor o fenómeno a estudar” (Hill e Hill, 2002). Assim, expõe-se, de seguida, todo o processo metodológico alusivo à realização desta investigação.

Citando Simões (2006), “(...) a metodologia deve fazer parte de qualquer projeto de investigação, pois o seu principal objetivo é o de acautelar, objetivamente, que os resultados

obtidos apresentem coerência e significância no referencial teórico e real, de acordo com os limites preestabelecidos”. Sabe-se ainda, que a utilização de vários métodos de investigação, tal como a recorrência a fontes diversas de informação, que em conjunto, auferiram as mesmas conclusões, possibilitam o aumento do grau de credibilidade e coerência da investigação (Caleiras, 2011).

Para atingir o objetivo, considerou-se necessário utilizar uma dupla metodologia - qualitativa e quantitativa, dado que, por um lado se pretende analisar o fenómeno do desemprego em Portugal e a importância da implementação de políticas ativas de emprego e, por outro, quantificar as consequências do aumento do desemprego e logo, dos gastos com prestações sociais e seguintes danos na receita da segurança social.

Sucintamente, justifica-se esta escolha, visto se pretender analisar um fenómeno multidimensional e, mais em concreto, a relação entre desemprego e a sustentabilidade das contas públicas, em específico com a própria sustentabilidade da segurança social.

A conciliação de diferentes metodologias, acarreta no entanto, uma certa problemática na investigação – “o problema da articulação entre metodologias quantitativas e metodologias qualitativas, é sem dúvida, o mais frequente” (*idem*).

Ocorre aquando o cruzamento de informações quantitativas - derivadas de fontes estatísticas oficiais e credíveis - com informações qualitativas - resultantes de conversas informais realizadas com a atuais desempregados, profissionais da Segurança Social, ou gestores de implementação de políticas de emprego, no IEFP. Acha-se, no entanto, pertinente e enriquecedor associar a análise extensiva com a análise intensiva, uma vez que, permite então alcançar uma visão mais abrangente e profunda do objeto de estudo.

A escolha de metodologia qualitativa justifica-se uma vez que através da sua utilização, alcança-se uma melhor visão e logo, percepção da contextualização do problema onde se encontra inserido o fenómeno em observação (Malhotra, *in* Carvalho, 2008) – o Desemprego.

Visto que, se pretende analisar a incidência negativa do desemprego (ou tecer possíveis resultados ou projeções relativamente às suas consequências, por exemplo, ao nível das contribuições perdidas), Yin (1994) aconselha a recorrência a metodologias quantitativas. Esta escolha justifica-se então, pela sua contribuição para o desenvolvimento da teoria em análise (Eisenhardt, 1989) e, revela-se peculiarmente valorizada mediante a impossibilidade da investigadora controlar os fenómenos que analisa, mas também, por se tratar de um tema contemporâneo (Yin, 1994).

A importância da aplicação das duas metodologias, quer recíproca, quer alternadamente, fundamenta-se pela distinta utilidade dos dois tipos de métodos, pois possibilita à investigadora competências fundamentais - se por um lado, os dados qualitativos são relevantes para compreender a lógica subjacente aos relacionamentos e gerar teoria, por outra vertente, os dados quantitativos podem indicar relacionamentos que não são imediatamente óbvios.

Ainda, com o objetivo de adquirir dados sobre o desemprego, a nível micro, mas principalmente a macro (tal como referido inicialmente), refira-se a necessidade de utilização de diferentes técnicas de investigação, nomeadamente – exploração, sistematização, análise documental, conversas informais e análise de dados estatísticos.

Inicialmente, realizou-se um estudo exploratório sobre a proteção social; sobre a temática proposta para análise – o fenómeno do desemprego – e ainda, acerca das políticas ativas e passivas de emprego, de modo a permitir investigar e adaptar os objetivos inicialmente pretendidos.

Tal como anteriormente referido, as técnicas utilizadas (que acionadas alternada ou simultaneamente) consistiram na pesquisa bibliográfica da principal literatura relativa ao assunto em apreço, abrangendo estudos científicos e relatórios orçamentais, de forma a obter uma visão dos temas atuais sob investigação, e ainda, conversas informais com intervenientes ligados à Segurança Social e ao IEFP. Estas conversas informais possibilitaram a capacidade de uma melhor compreensão do contexto das organizações públicas abordadas, perante o fenómeno do desemprego, dos comportamentos, motivações e suscetibilidades dos funcionários da Segurança Social e do IEFP, mas também dos próprios desempregados face ao assunto em questão. “A proximidade da realidade permite ao investigador um forte sentido das coisas, compreendendo como é que elas “sentem, cheiram e parecem ” (Mintzberg, 1979, *in* Carvalho, 2008).

A seguinte fase de investigação consistiu no trabalho de recolha sistemática de informação, implicando o recurso a pesquisa documental. Através da pesquisa documental (e.g., legislação, estatutos, relatório de atividades, Orçamentos de Estado, Documental de Estratégia Orçamental, Relatórios de Execução Orçamental, INE, QREN, PORDATA, Eurostat) procurou-se recolher informação descritiva concertante à situação do desemprego em Portugal. A aquisição de dados em profundidade concretizou-se recorrendo a técnicas documentais específicas, sendo de destacar, Relatórios de Execução Orçamental e Orçamentos de Estado.

Posteriormente, procedeu-se à construção de dados, quadros, gráficos, e respetiva análise, tal como ainda, de relatórios de contas, informações estatísticas e contabilísticas relativas ao cenário atual das finanças públicas – mais em concreto, da segurança social.

Para alcançar o objetivo principal e, a posterior interpretação e redação dos resultados atingidos, revelou-se essencial, estabelecer um vínculo entre as variáveis utilizadas para medição do desemprego e, as restrições orçamentais e implementações legislativas (que vêm sido implementados reciprocamente com o plano de ajuda externa).

Por fim, a última etapa da investigação corresponde à apresentação das principais conclusões, onde se exibem os resultados dos novos conhecimentos adquiridos e das suas consequências práticas.

Estrutura da Dissertação

Neste capítulo inicial abordou-se brevemente, algumas das principais temáticas do diálogo público e político, e que são preocupações centrais principalmente para sociólogos, economistas e políticos – nomeadamente, Desemprego; Despesa Pública; Segurança Social; Políticas de Emprego.

A imposição de duras condições resultantes do impacto do resgate financeiro a Portugal - privatizações; aumento da carga fiscal; subidas de preços de serviços públicos (e.g. nas taxas moderadoras na saúde); cortes significativos de pensões; nos salários; subsídios de férias e de Natal; diminuição do rendimento social de inserção e, do abono de família; entre outros cortes complementares - na despesa pública, originou (quer direta, quer indiretamente) níveis de desemprego como nunca anteriormente alcançados na sociedade portuguesa. Questiona-se veementemente a situação do Estado Social português. Embora, sejam os fatores demográficos (envelhecimento demográfico e claramente, a deterioração do rácio entre o número de ativos contribuintes e o número crescente de inativos beneficiários) os principais responsáveis pela rutura a longo prazo da conta da Segurança Social, em conformidade com outros fatores de curto prazo - o aumento temporal da taxa de desemprego – atualmente, é exercida uma forte influência negativa sobre as receitas e as despesas deste organismo público.

A presente dissertação encontra-se então, organizada em cinco capítulos e contém ainda, mais dois tópicos destinados às referências bibliográficas e anexos.

No Capítulo I, realiza-se uma abordagem ao tema e às principais problemáticas envolvidas, tal como dos objetivos que se pretendem atingir com a pesquisa, as fundamentações da importância da sua realização, como ainda a metodologia e a coerente estruturação da dissertação.

O Capítulo II, aborda o enquadramento teórico. Em primeiro lugar, procura-se analisar a origem e evolução das fases de proteção social em Portugal – caracterizando e descrevendo as principais reformas encetadas longitudinalmente na segurança social, até ao Estado-Novo. A segunda abordagem, recai sobre as principais evoluções no estado-providência pós-1974, realçando as principais transformações ocorridas com as sucessivas Leis de Bases até 2007, e, enquadrando simultaneamente as principais reformas ao nível da cobertura das políticas de desemprego.

No Capítulo III, apresenta-se uma análise relativa à (in) sustentabilidade financeira da segurança social, na qual inicialmente é explanado o atual sistema de financiamento da Segurança Social; percorre-se de seguida uma análise relativa ao impacto dos indicadores demográficos na sustentabilidade financeira do organismo; importa ainda, por último, conhecer as

principais alterações no cômputo das pensões, particularmente por influência da introdução do fator de sustentabilidade.

Posteriormente, no Capítulo IV, optou-se por dividir a abordagem em duas partes: na primeira parte, realiza-se uma análise da evolução e caracterização do desemprego em Portugal, a qual inicia-se com a definição e abordagem das tipologias do desemprego; sucedendo-se uma análise aos principais indicadores do desemprego (como seja, a relação entre a evolução da taxa de desemprego e o crescimento do PIB; a análise da taxa de desemprego por faixa etária e escolaridade; o rácio entre oferta e procura e, por último, o agravamento do desemprego de longa-duração).

A segunda parte, é dedicada à abordagem das medidas ativas e passivas de política de emprego em Portugal; procede-se inicialmente à caracterização de medidas de política ativas de emprego, mediante a exemplificação e explanação de algumas das medidas ativas de emprego, nomeadamente, Estimulo 2012 e, Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego; ao que se sucede o estudo direcionada às políticas passivas, nomeadamente, subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, e por último, para finalizar, indaga-se o peso da despesa com políticas de emprego.

Ao longo do Capítulo V, visto este ser um dos pontos cruciais da investigação, o estudo é direcionado para uma ostentada pesquisa do impacto do desemprego na sustentabilidade financeira, mediante a análise de variáveis da execução orçamental. Iniciando-se com um enquadramento macroeconómico, onde se procura criar uma base-teórica de suporte de interligação dos três principais aspetos da investigação – conjuntura económica, segurança social e desemprego – sucede-se posteriormente, a análise da execução orçamental da segurança social. Para uma melhor compreensão e realce das variáveis em observação, optou-se pela divisão da análise em cinco análises distintas, nomeadamente, a execução orçamental da Receita, (na qual se encontra instigada a evolução das contribuições cobradas); a execução orçamental da despesa (e, evolução da despesa com Prestações de Desemprego e Apoio ao Emprego); evolução de beneficiários de prestações de desemprego; evolução do valor médio do subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego e, por último, a evolução do saldo global da segurança social. Note-se que, para além de se focalizar principalmente o ano de 2012, procurou-se ainda conhecer a evolução das principais variáveis orçamentais, no período pós-crise 2008.

Por fim, pelo cruzamento e interpretação de todas as informações adquiridas ao longo da investigação, pretende-se adquirir as respostas das questões de investigação que estruturam o trabalho.

CAPÍTULO II

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Evolução Histórica Da Segurança Social

“Contar a história dos direitos sociais em Portugal e do Estado-Providência que os expressa é, de certa forma, refletir sobre o que somos como comunidade política, como povo”.

Filipe Carreira da Silva (2013:13)

Considerado pela sua relevância, um dos principais documentos do Estado-Social, o Relatório Beveridge, em 1942, constitui no parecer de Mendes (2005:104), “o fundamento doutrinário principal das seguranças sociais de todo o mundo”.

Colocado em prática com a vitória das eleições britânicas em 1945 pelo Partido Trabalhista, o Plano Beveridge propunha-se à reorganização do sistema de segurança social, ou seja, à criação de um sistema de segurança social universal e uniforme, que abrangesse todos os cidadãos ordenados segundo as suas reais necessidades de proteção social. No que concerne às pensões, este plano definia que o seu acesso não seria condicionado, e o seu financiamento seria tripartido mediante as contribuições dos trabalhadores e respectivos empregadores, atribuindo, por sua vez ao Estado, a responsabilidade de cobrir uma parte da maioria das prestações, para além da maioria do sistema nacional de saúde e a totalidade dos subsídios familiares (Baldwin, 1992).

Embora reconhecendo que, a formação do Estado Social e a constituição dos seus elementos fundamentais, derivaram do efeito da industrialização⁷, na aceção de William Beveridge (1944) in Appelles (2001) (embora a existência de determinadas vicissitudes) a segurança social simboliza um “conjunto de medidas adotadas pelo Estado para os cidadãos contra os riscos de verificação individual que nunca deixam de verificar-se, por ótima que seja a situação do conjunto da sociedade em que vivemos”. Para Ritter (1991) a segurança social é “a criação institucional mais significativa do Estado Social (...) que ao longo da sua existência tem substituído, ainda que não totalmente, a assistência tradicional aos pobres, constituindo-se nos países desenvolvidos como a principal forma de apoio ao indivíduo”, visando como principais objetivos “a garantia da segurança, a redução da desigualdade, a luta contra a pobreza e ainda, de forma mitigada, a regulação da atividade económica” (Garcia, 2013:100).

⁷ Mediante “novas formas de organização e gestão de empresas, tendentes a aumentar a eficiência das unidades, se tem orientado no sentido da redução da mão-de – obra (...) esta tendência conduzirá à progressiva diminuição do papel do trabalho humano nas empresas, com a consequente redução do peso do rendimento do trabalho no rendimento nacional, e o simultâneo crescimento da parte irreversível do desemprego” (Costa, 1997) “gerando pauperismo” (Mendes, 2005).

O Estado Social não deve, porém, ser exclusivamente entendido em função dos direitos que concede, mas sim, tendo em conta o relacionamento e a interferência das atividades de proteção social do Estado, com o mercado e o papel da família (Esping-Andersen, 1990).

A política social enquanto área de intervenção estatal em prol da defesa dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e princípios do Estado de direito – justiça e segurança - advém, *per si*, como reação às consequências sociais negativas provenientes da emergência e do desenvolvimento do capitalismo. O Estado Social não é, exclusivamente, um mecanismo direcionado para a diminuição das desigualdades sociais – é também, um meio de estratificar a sociedade, de influenciar a organização das relações sociais, ou seja, para além de pretender incidir sobre os problemas da estratificação social, também os origina (Esping-Andersen, 1990).

Então mas “como podem as maiorias políticas ser mobilizadas para uma reforma que pode ser “win-win” ao nível societal, mas não necessariamente para todos os indivíduos ou grupos?” (Esping-Andersen, 1998).

Embora em Portugal, as formas de Estado-Providência tenham resultado de um desenvolvimento tardio, fomentaram um modelo específico e um conjunto de características que o diferenciam da maioria dos restantes países europeus. O Estado, considerado débil - quer política, quer financeiramente – comprometeu a evolução da proteção social e, tornou Portugal, detentor de um sistema social exíguo e tardio a nível europeu.

Atendendo à tipologia defendida por Esping-Andersen (*in* Apelles, 2008:54/55) existem três tipos de estado-providência na Europa: 1) “sistema social-democrata – as pensões são atribuídas de maneira universal pelo Estado, sem privilégio de estatuto e sem diferenciações operadas pelo mercado [fazem parte desta tipologia de estado-providência, países como a Noruega e a Suécia]; 2) sistema profissional conservador – as pensões são asseguradas pelos seguros sociais do Estado; o mercado desempenha um papel marginal e os sistemas de proteção público tende a oferecer regimes privilegiados para os funcionários [exemplificado, por países como a Áustria, a Bélgica, ou, França]; 3) sistema liberal (residual) - as pensões são largamente regidas pelos mecanismos de mercado [vigente em países como Canadá, Suíça, EUA])”.

Portugal, à semelhança dos países do Sul da Europa, como Espanha ou Grécia, enquadra-se, num “4º modelo de Estado-providência” que Castles e Mitchel (1990) denominam de “*radical*” e designa “esquemas de proteção social dualistas, com a inevitável coexistência de situações de sobre proteção social de certos grupos com níveis rudimentares de proteção para outros; conciliação de tradições *bismarckianas* na segurança social e *beveridgianas* na saúde; fraco impacto das práticas organizacionais e mesmo das políticas sociais ao nível redistributivo” (Silva, 2002: 39 *in* Carolo, 2006). Numa sociedade capitalista contemporânea, os desafios que o desemprego impõe à sustentabilidade financeira da segurança social, intensificam-se, “nós, portugueses, que chegamos mais tarde ao clube dos desenvolvidos, saltando etapas civilizacionais que outros assimilaram com vagar: muito do que conseguimos fazer em matéria de Estado de Bem-Estar ameaça ruir desde já” (Mendes, 2005:2).

O *Estado Social português* é um “Estado quase de providência”⁸, muito longe de assumir os níveis de prestação equiparáveis aos que são típicos dos países centrais” (Santos *et al.*, 1992), e, em que o paradigma constitucional da universalidade e gratuidade da proteção social, encontra-se dependente de “uma reforma sistémica e dinamizadora do crescimento económico, para que o Estado possa ter mais dinheiro para distribuir” (Bagão Félix⁹).

O Estado Novo e a Criação da Previdência Social

Fracasso dos Seguros Sociais Obrigatórios e a Criação da Previdência Social

“Em Portugal foram adotadas leis para instituir seguros sociais logo em 1919, embora sem consequência prática imediata; a sua concretização realizar-se-á mais tarde, com a Previdência Social do Estado Novo” (Mendes, 2011a).

A legislação de 1919, “reconhecida como a primeira medida de previdência em Portugal” (Carolo, 2006), propunha-se, para além de implementar bolsas sociais de trabalho e criar o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, pretendia ainda, criar seguros sociais obrigatórios de modo a abranger a população ativa entre os 15 e os 75 anos, com rendimentos anuais inferiores a 900 escudos (€ 4.50), com limite de aplicação na doença, nos acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência. Excluídos do sistema, ficavam os funcionários públicos¹⁰, as forças armadas e os trabalhadores que beneficiassem de esquemas privados de proteção social organizados pelas respetivas entidades empregadoras. O financiamento do sistema resultava de uma lógica de capitalização, pelas quotizações dos beneficiários ativos e pelas contribuições das entidades patronais, sendo que ao Estado, cabia a responsabilidade de garantia do bom funcionamento do sistema.

Da intangibilidade dos resultados que seriam expectáveis pela implementação dos seguros sociais obrigatórios, gerou-se no entender de Carreira (1996), uma classificação insatisfatória desta legislação no que concerne aos seus resultados, classificando-a como sendo “ambiciosa e

⁸ Cfr. Boaventura de Sousa Santos, José Reis e Pedro Hespanha (1992:7), em Portugal, “o Estado-providência é fraco e a sociedade providência é forte e que, portanto, o nível global de providência societal só é aferível á luz das complexas relações entre o Estado e a sociedade civil, quer esta assuma a forma organizacional das instituições particulares de solidariedade social, quer se quede pelo informalismo das redes de entre-ajuda entre parentes, vizinhos e amigos.”

⁹ É de notar que, importa ver as declarações de Bagão Félix sobre a importância do crescimento económico, disponíveis em: http://www.jn.pt/Domingo/Interior.aspx?content_id=1665901&page=-1.

¹⁰ Pelo Decreto-Lei n.º 16667 de 27 de Março de 1929, foi formada a Caixa Geral de Aposentações - instituições de previdência dos funcionários do Estado - cuja inscrição obrigatória, e ainda, o Montepio dos Servidores do Estado, criado pelo Decreto n.º 20944 de 27 de Fevereiro de 1932, este por sua vez, de inscrição facultativa.

apressada”, num período de forte instabilidade política e, não tendo em conta a realidade económica. Também para Guibentif (1985), este sistema de seguros sociais obrigatórios não teve sucesso aquando a sua elaboração, visto não ter existido um paralelismo entre o sistema, e os fins solicitados pelo movimento operário.

Em contrapartida, defensores como Cardoso & Rocha (2003), encararam como “ter sido este o momento de afirmação do primeiro sistema de seguros sociais obrigatórios em Portugal”, e ainda, Pereira (1999) que no seu parecer, contrariamente a Carreira (1996) e Guibentif (1985), considera “que não se está diante de um projeto improvisado, nem de medidas sem sequência nos anos seguintes. Bem pelo contrário. Uma vez adotado, o princípio da obrigatoriedade resistiria às sucessivas mudanças de governo e ao próprio regime”.

Estes defensores da existência de um sistema obrigatório de seguros sociais, consideravam, todavia, que estas formas de proteção social seriam incapazes de garantir cobertura a toda a população, não desvalorizando no entanto, a utilidade das associações de socorros mútuos nem da proteção social que algumas empresas prestavam aos seus trabalhadores. Os defensores da intervenção do Estado, viam neste sistema a única forma de colmatar as insuficiências da iniciativa particular.

Classificado como a “principal peça jurídica relativa ao sistema institucional de emprego e de relações de trabalho” (Mendes, 2005), o Estatuto do Trabalho Nacional¹¹ (Decreto-Lei Nº 23048 de 20 de Setembro de 1933) detinha como objetivo primordial, a implementação de um sistema de seguros de carácter abrangente e obrigatório direcionado aos trabalhadores por conta de outrem. Mediante o consubstanciado nos termos dos artigos 48º e 49º do Estatuto do Trabalho Nacional, a implementação e organização da previdência encontrava-se inserida na organização do trabalho; os organismos corporativos tinham como responsabilidade, a iniciativa e a organização das instituições de previdência; as instituições de previdência visavam proteger os trabalhadores na doença, invalidez, desemprego involuntário e garantir também pensões de reforma. Encontrava-se ainda, consagrado o princípio da responsabilidade das entidades patronais no que concerne a vítimas de acidentes laborais. Porém, e embora a objetividade do sistema em causa, pretendesse auxiliar (particularmente) os trabalhadores, ponto saliente, é que no que concerne ao financiamento, este era resultante, só e unicamente, das contribuições dos empregados e respetivas entidades empregadoras, e não, do Orçamento Geral do estado.

Foi sobretudo a partir da Primeira República, e com a criação de estruturas político – institucionais de âmbito social (conselhos e direções gerais), que se evidenciou a formação dos

¹¹ Em simultâneo com a publicação do Estatuto do Trabalho Nacional, foi fundado o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência – Decreto-Lei nº23053 de 23 de Setembro de 1933- que extingue o anterior Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral. A missão deste novo instituto, para além de fomentar a criação de instituições de previdência, consistia em regulamentar e fiscalizar as instituições de previdência e os assuntos laborais, sendo assim, o principal instrumento de aplicação da política governamental nas áreas do trabalho previdência e organização corporativa (Rodrigues, 2000).

seguros sociais obrigatórios e, a sua reafirmação, tendo por base um sistema corporativo, que foi evoluindo com o surgimento da Lei da Previdência Social - Lei nº 1884, de 16 de Março de 1935.

Considerado um projeto de política social do Estado Novo, a Previdência Social, pretendeu responder à necessidade do estabelecimento de um modelo de solidariedade organizada, favorecendo a legitimidade social do regime e da sua proposta de organização corporativa (Guibentif, 1985). As instituições de previdência social foram então estruturadas (ainda que não totalmente) em quatro categorias de natureza corporativa (Pereirinha & Carolo, 2009):

- 1ª Categoria - Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos: Caixas Sindicais de Previdência (Decreto n.º 25935, de 12 de Outubro de 1935), instituições de natureza corporativa, criadas por iniciativa dos Grémios e Sindicatos Nacionais, por meio de acordos ou por força de contratos coletivos de trabalho. O financiamento (regime de capitalização) baseado exclusivamente em contribuições das entidades patronais e trabalhadores, sem comparticipação financeira do Estado; caixas de previdência das Casas do Povo (Decreto-Lei n.º 23051, de 23 de Setembro de 1933) que, desde 1940, que passaram a abranger, com inscrição obrigatória, todos os trabalhadores rurais e produtores agrícolas em situação semelhante à dos trabalhadores; Casas dos Pescadores (Lei n.º 1953, de 11 de Março de 1937), abrangendo obrigatoriamente os trabalhadores marítimos;

- 2ª Categoria - Caixas de Reforma ou de Previdência (Decreto-Lei n.º 28321, de 27 de Dezembro de 1937), instituições de natureza não corporativa, criadas por iniciativa dos interessados ou por iniciativa do governo, de inscrição obrigatória, cobrindo os riscos de doença, invalidez e velhice, sendo o financiamento (regime de capitalização) baseado exclusivamente em contribuições patronais e dos trabalhadores;

- 3ª Categoria - Associações de Socorros Mútuos (Decreto n.º 19281 de 29 de Janeiro de 1931 e pelo Decreto n.º 20944 de 27 de Fevereiro de 1932), instituições de inscrição facultativa;

- 4ª Categoria - Instituições de Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos Administrativos, que abrangiam a Caixa Geral de Aposentações (Decreto-Lei n.º 16667, de 27 de Março de 1929) e o Montepio dos Servidores do Estado (Decreto-Lei n.º 24046, de 21 de Junho de 1933).

O seu financiamento “ficou a cargo exclusivo das contribuições de beneficiários e empregadores, setor a setor e empresa a empresa, e o regime financeiro adotado foi a capitalização das contribuições sociais” (Ribeiro Mendes, 2005). No entanto, a vigência de lacunas¹² no sistema é imediatamente perceptível. Não obstante, o desemprego ser considerado um risco, a lei em apreço condicionou-o a uma regulamentação de regime especial, que nunca se efetivou (Lucena, 2000: 155).

Uma vez mais, ao Estado somente estava imputada a administração geral do sistema por meio do Instituto de Seguros Obrigatórios e Previdência Geral, sem qualquer parcela de responsabilidade pelo financiamento do sistema.

Primeiras Alterações na Previdência Social

A instituição da Previdência Social Corporativa, pode ser considerada como o segundo passo pela procura de uma forma de regulamentação de nível global em Portugal (Guibentif, 1997). Várias alterações legislativas foram encetadas de modo a permitir ao Estado, a criação de instituições de previdência, e ainda, o alargamento das instituições já criadas a um maior número de beneficiários – procurava-se evitar que, a fraca iniciativa dos interessados tivesse repercussões sobre aqueles trabalhadores, cujas eventualidades não estivessem cobertas pela proteção social.

Pela regulamentação do Decreto-Lei nº32674, de 20 de Fevereiro de 1943, ao governo para além de ser-lhe atribuído o poder de determinar a extensão da população abrangida pelas caixas existentes, foi-lhe ainda possibilitado a transferência de beneficiários entre as caixas, de forma a contrariar a tendência de fraca iniciativa por parte dos interessados. Assinalou-se, o início da progressiva estatização do sistema de previdência, e desenvolveu-se o gradual abandono da natureza corporativa inicialmente consagrada (Carolo, 2006).

Apesar do débil sistema de proteção social, Portugal foi um dos primeiros países que institucionalizou um apoio familiar - o abono de família (Lei nº 32192 de 13 de Agosto de 1942). Surgiu como complemento salarial e não como prestação social, dando azo a uma generalização da previdência (Leal, 2000 *in* Pereirinha & Carolo, 2009). O seu financiamento tinha por base as contribuições dos trabalhadores e, a sua gestão era da responsabilidade das Caixas de Abono de Família construídas por grémios, sindicatos nacionais, ou ainda, o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. Inicialmente, apenas estavam abrangidos os trabalhadores por conta de outrem do setor da indústria, comércio e serviços. Em 1946, a extensão do abono de família alargou-se aos trabalhadores marítimos, e, aos trabalhadores agrícolas somente em 1969.

Com a consolidação do Estatuto da Assistência Social pela Lei nº 1998 de 15 de Maio de 1944, iniciou-se o processo de reorganização da assistência social. Com a nova disposição, “as atividades de assistência seriam exercidas, em coordenação com as de previdência, de forma a favorecer o desenvolvimento destas” [o que, pela sua importância] “ rematou o edifício jurídico da gestão de riscos sociais do corporativismo (...)” (Mendes, 2005).

A aplicabilidade dos princípios inerentes ao diploma em consideração, incitou uma função supletiva do Estado na concessão direta da assistência – em 1945, originou-se a reorganização da assistência social mediante o Decreto-Lei nº 35108 de 8 de Novembro, com a criação de diversos serviços no âmbito da Subsecretaria de Estado da Assistência Social (Pimentel, 1999). Posteriormente, em 1946, com o alargamento dos objetivos da Previdência aos cuidados de

¹² Embora a nova organização das instituições de previdência social, a falta de abrangência de riscos sociais, tais como, pensões de sobrevivência, subsídios de maternidade e desemprego, é algo manifesto.

saúde¹³, ocorreu a criação dos serviços médico-sociais nas caixas de previdência (Leal, 2000:150 *in* Pereirinha & Carolo, 2009). Com a publicação do Decreto-Lei n.º 35611 de 25 de Abril, o governo pretendeu estimular a constituição das então denominadas Federações das Caixas de Previdência, que tinham funções exclusivas de apoio às caixas de previdência (Guibentif, 1997: 27).

Reforma da Previdência Social de 1962 e a emergência de um Regime Geral

Embora, o alargamento da proteção social ocorrida na década 40, quer por via da criação do abono de família, quer pela criação dos serviços médico-sociais (entre outras medidas) o número de pessoas cobertas pela previdência, era ainda, muito reduzido (Cardoso & Rocha, 2003: 117). Barreto (2000: 64) considera que a universalização da segurança social ocorreu depois da Revolução de 1974, no entanto, foi nos anos 60 que se iniciou o movimento de criação de um Estado de proteção como aquele atualmente existente.

Apesar da proposta governamental de reforma da previdência ter sido anunciada à Câmara Corporativa em 1957, somente em 1961, após a emissão do Parecer nº39/VII, se iniciou o processo que culminou com a aprovação da nova lei da previdência na Assembleia Nacional. No parecer de Guibentif (1997:27), a legislação da reforma da previdência de 1962¹⁴, simbolizou a necessidade de um regime geral de proteção social em Portugal. “Constitui o marco histórico que combina a continuidade da previdência corporativa com a transição para o modelo moderno de Estado-Providência” (Carolo, 2006:122). O seu âmbito dirigia-se à necessidade de racionalização das instituições de previdência e, principalmente do alargamento das eventualidades cobertas, sequente da melhoria do nível das prestações sociais. A reforma de 1962 introduziu alterações significativas, porém, mantinha a divisão das instituições de previdência em quatro categorias, designadamente: a primeira categoria - instituições de previdência dos organismos corporativos, passou a denominar-se por Instituições de Previdência de inscrição obrigatória. Objetivava-se à proteção dos trabalhadores por conta de outrem, incluindo todos os sectores de atividade. As instituições que faziam parte desta categoria eram as Caixas Sindicais de Previdência, as Casas do Povo e Casas dos Pescadores; na segunda categoria – as Caixas de Reforma ou de Previdência, a principal alteração foi o facto de estas instituições passarem a ser de inscrição obrigatória, para beneficiários não dependentes de entidade patronal (trabalhadores independentes e profissionais liberais); nas duas restantes categorias, não foram

¹³ Salienta-se que, nesse ano, o número de beneficiários dos serviços médico-sociais teve um crescimento significativo - o serviço abrangia cerca de 19000 beneficiários, passando a verificar-se em 1955, cerca de 900 000 beneficiários e respetivos familiares (Lucena, 2000).

¹⁴ Note-se que, a Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, posterior á Lei n.º 1884 de 1935, vigorou até 13 de Setembro de 1984, data da sua substituição pela Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84).

significativamente alterados os parâmetros exigidos pela lei da Previdência Social de 1935 – a terceira categoria, era constituída pelas associações de socorros mútuos e mantinha o carácter de inscrição facultativa; e na quarta categoria, encontravam-se igualmente, as instituições de previdência dos funcionários públicos e pessoal ao serviço do Estado (Maia, 1985: 62-63 *in* Pereirinha & Carolo, 2006).

Embora pese a grande importância e o contributo desta legislação, para a manutenção dos princípios originais do sistema (Lei das Instituições de Previdência de 1935), e logo, conservação de aspetos corporativos contínuos dos princípios inicialmente acordados do sistema de previdência, as mudanças introduzidas por esta legislação, para além de permitirem “organizar as instituições de previdência em base distrital ou nacional e segundo a natureza das prestações imediatas ou diferidas”, possibilitaram ainda, as condições para “um sistema de proteção social uniforme e geral” (Santos *et al.* citado em Rodrigues, 1999; 163).

Com a legislação de 1962, a gestão da proteção social, passou a ser realizada com base nas “Caixas Distritais de Previdência que progressivamente foram absorvendo as Caixas Sindicais de Previdência existentes” (Guibentif, 1997) procurando fornecer uma maior coordenação ao sistema e ainda, abranger os trabalhadores da indústria, do comércio e serviços, que à altura ainda se encontravam isentos de proteção social.

A fundação da Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes (1965) e suas convenções, influenciaram a modernização do sistema de proteção social português ao implicarem uma abertura ao exterior através do estabelecimento de relações com outros sistemas de proteção social. Ainda que, as principais lacunas – a proteção dos trabalhadores agrícolas e independentes – permanecessem reiteradamente excluídas do sistema (Carreira, 1996), iniciou-se a “consciencialização da relação entre previdência e saúde (...) [permitindo a esta reforma] assumir um carácter estrutural significativo na evolução da segurança social em Portugal” (Guibentif, 1997).

Reconhece-se ainda que, devido à natureza política do regime do Estado Novo, a expressão *Segurança Social*, foi reiteradamente recusada em substituição à expressão *Previdência Social*.

O Período Marcelista e a Previdência Social: de Estado Novo a Social

“O Estado Corporativo é necessariamente, um Estado Social, isto é, um poder político que insere nos seus fins essenciais o progresso moral, cultural e material da coletividade, numa ascensão equilibrada e harmoniosa que, pela valorização dos indivíduos e pela repartição justa das riquezas, encurte distâncias e dignifique o trabalho” (Caetano, 1970).

Marcelo Caetano, pretendeu reformar a natureza corporativa do regime e, incrementar uma nova forma ideológica mediante iniciativas de carácter social - mudança de regime de Estado Novo para Estado Social. Para Caetano a conceção de “Estado Social é, pois, uma resposta às

exigências reais do país” (Rato, 2000: 425), sobretudo mediante as falhas da previdência rural, que o marcelismo pretendeu colmatar em 1969, com a reforma da previdência rural e das Casas do Povo com a Lei n.º 2144 de 29 de Maio.

O novo regime especial de abono de família dos trabalhadores agrícolas foi legislado pelo Decreto n.º 49216 de 30 de Agosto de 1969. Este procedimento propunha-se a diminuir as diferenças de proteção social que se verificavam entre os trabalhadores agrícolas, em relação aos outros trabalhadores por conta de outrem (Maia, 1985).

Ainda com a promulgação do Decreto-Lei n.º 277/70 de 18 de Junho, integrou-se a pensão de sobrevivência no esquema normal de benefícios da Caixa Nacional de Pensões e procedeu-se à alteração do período de contagem (Portaria n.º 476/70 de 2 de Setembro) do cálculo das pensões passando a contar os 10 melhores anos da carreira contributiva, em vez dos anteriores 40 anos indiscriminados, sendo ainda que, em 1972 foi diminuída a idade de reforma das mulheres para os 62 anos (Carolo, 2006). A 23 de Setembro, foi regulamentado o regime especial de previdência dos trabalhadores rurais através do Decreto n.º 445/70. Posteriormente, pela regulamentação do Decreto-Lei n.º 391/72 de 13 de Outubro, a pensão de velhice passou a abranger os trabalhadores por conta de outrem e a produtores agrícolas de baixo rendimento que não se encontrassem abrangidos por Casas do Povo, nem fossem beneficiários de Caixas Sindicais de Previdência (Maia, 1985: 79).

A expansão da previdência aos trabalhadores rurais, a partir de 1969, provocou então um sequente aumento na despesa das Casas do Povo. As receitas resultantes destas instituições foram, no entanto, insuficientes face às novas responsabilidades, facto que inviabilizou o seu financiamento. Por quanto, a extensão da previdência rural veio posteriormente, a ser financiada por fundos das Caixas Sindicais de Previdência e Fundo Nacional de Abono de Família (Carolo, 2006: 91).

Apesar da influência da reforma da Previdência Social de 1962 mas, particularmente pelas mudanças promovidas pelo governo de Marcelo Caetano (sobretudo a alteração das regras de acesso às pensões com a diminuição dos prazos mínimos de contribuição para aceder à pensão, a criação das pensões rurais, e, ainda a integração da pensão de sobrevivência no esquema normal da Caixa Nacional de Pensões), em 1973, o número de pensionistas em linha comparativa à população total, era ainda muito diminuta (v. Quadro 1. Pensionistas da Previdência Social: 1938-1973).

Subsistiram dois períodos de crescimento acentuado - a fase inicial de implementação do sistema de Previdência Social entre 1935 e 1950 e, um segundo momento a partir de 1960. Esta segunda fase de crescimento, que existiu até ao final do Estado Novo, resultou (como já referido) do impacto da reforma da Previdência Social de 1962 e das reformas desenvolvidas durante o governo de Marcelo Caetano a partir de 1969.

Quadro 1 - N.º Pensionistas da Previdência Social: 1938/1973

Ano	N.º Total de Pensionistas (*)	Variação Absoluta	Variação (%)
1938	56 772		
1945	68 676	11 904	17,3%
1950	83 908	15 232	18,2%
1955	91 518	7 610	8,3%
1960	121 820	30 302	24,9%
1965	166 884	45 064	27,0%
1970	256 015	89 131	34,8%
1973	341 566	85 551	25,0%

Nota:

(*) Inclui a quantidade de pensionistas de todas as instituições do sistema de Previdência Social

Fonte: Adaptado de Pereirinha e Carolo (2009:16)

O período pós-1970 ficou caracterizado por uma melhoria significativa das prestações sociais¹⁵ e das condições de acesso a estas (Lucena, 2000: 164). Estas alterações, evidenciaram o início de uma contínua e prudente tendência redistributiva (Carolo, 2006:80).

No entanto, e embora os avanços consubstanciados sobretudo por influência das alterações nos anos 60, somente 40% da população encontrava-se protegida pela Previdência Social em 1973.

A alteração da designação de Previdência Social para Segurança Social, afigurava a necessidade de junção de assistência e previdência, através da criação de um sistema unificado de segurança social, em conformidade com aquele então existente na maioria dos países europeus, simbolizando uma tentativa de aproximação do sistema português, a outros países europeus desenvolvidos. Foram criados o Ministério das Corporações e Segurança Social (que passou a englobar a Assistência Social e a Previdência) e o Ministério da Saúde que se autonomizou num ministério próprio.

Embora a primeira iniciativa direcionada para a promoção de um papel ativo do governo tenha brotado da Lei da Previdência Social em 1935 (Esping-Andersen), a Revolução de 1974, marcou o ponto de rutura (Mozzicafredo, 2002), do qual sobreveio um verdadeiro Estado Social, uma vez que, apesar das melhorias introduzidas na Previdência Social, algumas das suas principais limitações (o baixo nível pecuniário das prestações, a incipiente proteção nas

¹⁵ Os prazos de contribuição baixaram de cinco anos para dois nas pensões de velhice e invalidez e de dezoito meses para três no caso dos subsídios por morte. O número de dias subsidiados em caso de doença passou de 360 para 1460 dias. O cálculo das pensões atribuídas pela Caixa Nacional de Pensões foi melhorado passando a contar apenas os cinco melhores anos de remuneração. E em resultado destas medidas começou-se a verificar, neste período final do regime, um envolvimento financeiro do Estado através de transferências para o sistema de Previdência Social.

eventualidades de desemprego e acidentes de trabalho) só seriam minimizadas pós-1974 (Santos *et al.*, citado em Carolo, 2006: 82).

Revela-se então, “muito difícil determinar se a maior preocupação quanto à política social se ficou a dever ao dinamismo económico, ao processo hesitante de liberalização política, ao desejo de entrar na Europa ou a um descontentamento social latente. O mais provável é que a verdade esteja numa combinação de todas estas forças” (Esping-Andersen, 1993: 604).

A consolidação do Sistema Público de Segurança Social

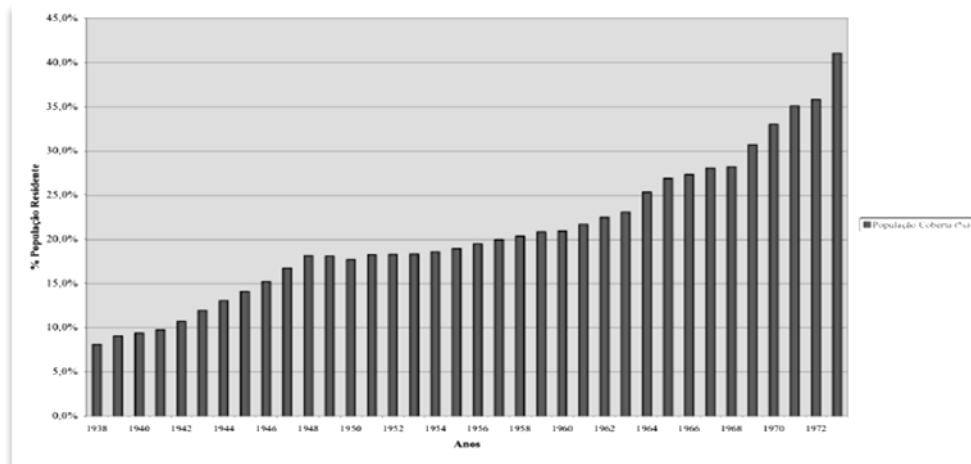
Aquando a Revolução de 1974, o sistema de Previdência apresentava a seguinte organização - um regime geral desenvolvido ao longo da década 60, gerido pela Caixa Nacional de Pensões e pelas caixas distritais de previdência. Este regime auxiliava a maioria da população assalariada, tal como ainda, alguns trabalhadores independentes. Para os trabalhadores rurais, em conjunto com o Regime Geral, subsistia um regime específico dirigido pelas Casas do Povo, e outro, dirigido para os trabalhadores das pescas dirigido pela Casa dos Pescadores (para além de diversas caixas de previdência com os seus próprios regimes de proteção social) (Guibentif, 1997:31).

Ainda que, no parecer de vários investigadores - Guibentif (1985; 1997) Manuel de Lucena (1976a; 1976b; 1982), Ilídio das Neves (1993) - as reformas sucedidas com a Previdência Social e Assistência, tenham sido cruciais para o desenvolvimento da proteção social em Portugal, incontestavelmente, «Portugal manteve, até finais do Estado Novo, uma estrutura marcadamente *bismarkiana*, (...) apenas com a Revolução de Abril que se iniciou a mudança de orientação, que posteriormente conduziu à *beveridgização* do nosso sistema» (Teixeira *in* Carvalho, 2007). Conforme asseverado por diversas investigações contingentes à evolução histórica do estado providência português - Fernando Maia (1985), Esping-Andersen (1993), Medina Carreira (1996), António Barreto (1996, 2000), Mozzicafreddo (2002) e Fernanda Rodrigues (1999), somente pós-1974, com a transição para um regime democrático, desenvolveu-se em Portugal um verdadeiro regime de segurança social, visto que as alterações decorridas até então, poderão ser consideradas incipientes.

A democratização das instituições e da sociedade, incutiu logo no programa do 1.º Governo Provisório, medidas de política social para substituição progressiva dos sistemas de previdência e de assistência (Maia, 1985 *in* Mendes (1995). Para além da criação de um sistema nacional de saúde, propôs-se ainda, ao alargamento da proteção social, a riscos até então não incluídos no sistema (maternidade, primeira infância, invalidez, velhice). Com a publicação de um quadro institucional providencialista, no qual era evidente a consagração dos direitos sociais, ficou saliente a importância da cidadania na sociedade portuguesa, mais em concreto – o direito à segurança social (*idem*).

O contexto de transição democrático, serviu então de mote, para a criação de diversas medidas: umas direccionadas para a minimização da pobreza (e.g. subsidio de desemprego e a pensão social); outras para o cumprimento de fins socioeconómicos que, se concretizados, “significariam a constituição de um Estado de bem-estar de tipo *keynesiano*, dos mais avançados da Europa” (Hespanha *et al.* 2000: 127).

Os dados de Pereirinha e Carolo (2009) – Gráfico 1 (Evolução da População Coberta 1938/1972) – permitem uma completa e sucinta aferição, das alterações supra referidas:



Fonte: Pereirinha e Carolo, 2009:14

Através do rácio entre o número de beneficiários e a população residente, é-nos possibilitado uma síntese da evolução da cobertura da população portuguesa em termos de previdência ao longo do período do estado novo.

A fase decorrente pós-1935 até 1948 – é reveladora de um progressivo aumento do número de beneficiários cobertos, efeito da criação e consolidação do sistema de previdência que adveio do alargamento da extensão e cobertura pela criação do abono de família (1942) e do alargamento da oferta da Previdência Social aos cuidados de saúde através da criação dos serviços médico-sociais (1946). Em 1941, somente 300 mil beneficiários (10%) encontravam-se abrangidos pela Previdência Social. Decorrida uma década, a população abrangida aumentou para cerca de 1 milhão, embora até início dos anos 60s, a evolução tenha sido estável.

A contínua evolução longitudinal ao longo dos anos 60, realça o aumento do número de beneficiários abrangidos pela previdência, reflexo da reforma da Previdência Social de 1962 (Lei 2115, de 18 de Junho) - que “veio permitir a generalização dos cuidados de saúde às casas do povo e pescadores, aos familiares dos beneficiários e melhorias no esquema de seguro/subsídio de doença que já existia” (Pereirinha & Carolo, 2009).

Reconhece-se que, “a estrutura da despesa social, pela natureza dos riscos cobertos, no final do período do Estado Novo, é bem distinta daquela que se observava no início da criação da previdência em Portugal” (*idem*). Efeito do desenvolvimento da proteção social decorrente da legislação de 1962, identifica-se então a partir deste período, um grande aumento da despesa

social com saúde (que inclui subsídios de doença). À semelhança, também a influência marcelista fomentou, o gradual aumento do número de beneficiários abrangidos no período pós-1969, quer devido ao alargamento da cobertura a camadas da população – trabalhadores rurais, quer a determinadas profissões (cabeleireiras e domésticas) até então não abrangidas pelo sistema (v. quadro 2 – evolução da despesa social).

Quadro Nº 2 - Evolução da Despesa Social 1938-1978

Ano	Despesa Social (% do PIB)	Variação Absoluta	Variação (%)
1938	0,38%		
1940	0,41%	0,03	7,9%
1945	0,59%	0,18	43,9%
1950	2,52%	1,93	327,1%
1955	2,42%	-0,10	-4,0%
1960	3,09%	0,23	9,5%
1965	4,11%	0,44	16,6%
1970	5,61%	1,02	33,0%
1973	7,10%	1,50	36,5%
1975	8,20%	1,49	26,6%
1978		1,10	15,5%

Fonte: Pereirinha & Carolo (2009:19)

Em uníssono com evolução da previdência ao longo do período do Estado Novo, encontra-se o peso manifestamente crescente, da evolução da despesa social¹⁶ no PIB.

Mediante os dados anteriormente apresentados, são imediatamente perceptíveis distintos períodos da evolução da despesa social, designadamente – 1º) a partir da segunda metade da década de 1940, verifica-se um crescimento expressivo dos valores da despesa social (até então irrelevante) que, transfigura o impacto da criação do abono e a introdução dos cuidados de saúde no esquema de benefícios das caixas de previdência mediante a criação dos serviços médico-sociais na Previdência Social; 2º) nos anos do pós-guerra e seguintes anos 1960s – efeito do impacto da reforma da previdência de 1962 que, tal como já referido anteriormente, predispôs o alargamento da Previdência Social a novos beneficiários, tal como, a melhoria do valor das prestações sociais atribuídas; e, por último, 3º) período pós-1969, resultado das alterações introduzidas por Marcelo Caetano – a abrangência dos trabalhadores rurais na Previdência Social, pela criação de pensões de velhice para estes trabalhadores; a redução dos prazos mínimos de contribuição para acesso às respetivas pensões; e ainda, o aumento do valor das prestações sociais.

¹⁶ Entendemos por despesa social, o valor da despesa realizada no país, na atribuição às famílias, de prestações sociais correspondentes a riscos sociais cobertos pelos organismos de previdência existentes em cada um dos anos deste período (Pereirinha & Carolo, 2009).

Entre 1971 e 1974, a despesa social total, cresceu acentuadamente, a um ritmo anual na ordem dos 35-37%. Mais de 60% deste aumento, foi resultante da despesa com pensões de invalidez e velhice (do regime geral e, do regime especial de previdencial onde estava incluídos os trabalhadores rurais) (Pereirinha & Carolo, 2009). Nos anos seguintes, as novas alterações no campo material da estrutura do Estado-providência - subsídio de desemprego (1975); o estabelecimento das Pensões Sociais (de beneficiários não contributivos) (1977), e ainda, a consagração do esquema mínimo de proteção social (Decreto-Lei n.º 513/79 de 26 de Dezembro), do qual faziam parte a pensão social, o suplemento de pensão a grandes inválidos, pensão de orfandade, abono de família, subsídio mensal a menores deficientes e equipamento social, e que, contribuíram para o contínuo aumento da despesa social.

Conquanto, o início dos anos 1980s fosse “um período de contenção da despesa na segurança social, com o aumento dos prazos de garantia para as pensões de velhice e a reformulação dos regimes de proteção social dos trabalhadores agrícolas, que viria a culminar com a nova Lei de Bases da Segurança Social de 1984” (Pereirinha & Carolo, 2009), o nível da despesa social em Portugal, representava 11% do PIB – já então considerado um dos países da OCDE, com menor nível de despesa social.

Evolução Recente da Segurança Social

“Poder-se-á mesmo caracterizar a lógica de evolução do Estado-Providência português, como uma continuidade, baseada na dúvida de uma transformação efetiva do sistema com o 25 de Abril de 1974, por incapacidade de formulação social de modelos alternativos, e, até, de construção de um novo contrato social. Quanto aos caminhos do futuro, é no seio das relações de trabalho (necessariamente entendidas também como não trabalho) que parece estar o nó, face ao desafio da reforma do Estado-Providência. A reforma do Estado é, assim, indispensável, pela necessidade da sua relegitimação política e exigência de um novo contrato social, não como fundador de uma nova cidadania, mas antes como resultado da sua efetiva realização” (Carolo, 2006).

Ainda que, o sistema de Previdência Social, criado e desenvolvido durante o Estado Novo, tenha passado por diferentes fases de desenvolvimento, nunca se efetivou num sistema idêntico ao verificável na maioria dos estados desenvolvidos.

Não obstante as importantes transformações que a Previdência Social foi sendo alvo desde a sua criação em 1935 até 1974 - com a transição para um sistema unificado - persistiram porém, várias falhas por corrigir, nomeadamente, a privação de cobertura de alguns riscos sociais, como seja, o desemprego.

Através da promulgação do Decreto-Lei n.º 169-D/75 em 31 de Março, o direito introduzido, consubstanciou-se numa “prestação pecuniária definida como *subsídio de desemprego*”¹⁷, atribuído à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, em qualquer atividade, que sejam beneficiários ativos das caixas de previdência” (art.º 1.º).

Com a revisão do diploma, os subsídios de desemprego, foram criados através do Decreto-Lei n.º 183/77 de 5 de Maio, “segundo a mera lógica da assistência social (...) e sob condição de prova de falta de recursos, sem qualquer ligação com a história contributiva do desempregado” (Mendes, 1995), mantendo-se basicamente inalterados até 1983.

Em 1983, por ação do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 297/83, distinguiu-se a “necessidade de acautelar determinadas disposições, com vista a uma mais perfeita disciplina”, daí que, surgiu a necessidade de maior definição e rigor nas regras de acesso à prestação de subsídio de desemprego. Sobreveio então, principalmente, duas alterações que importa destacar: o alargamento do prazo de garantia - “ter estado empregado 180 dias com contribuições correspondentes, nos últimos 360 dias anteriores à data de desemprego” (art.º 3.º) e ainda, pela necessidade de equiparar as condições de recursos e montantes, em função do salário mínimo nacional, nomeadamente, a possibilidade de atribuição do valor total do SMN, em função da situação económica e do agregado familiar a cargo do beneficiário, cfr. termos consubstanciados no artº 8º, do DL supra citado). Note-se no entanto que, a principal alteração introduzida pelo diploma foi – o incentivo atribuído a desempregados que, por iniciativa própria tenham obtido posto de trabalho (artigo 13.º-A).

A aprovação da Lei nº28/84 de 14 de Agosto, permitiu a consolidação de progressos relevantes na proteção social. Dividiu o sistema da Segurança Social em subsistemas - regime contributivo, regime não contributivo e sistema de ação social. Esta legislação permitiu a consolidação de dois regimes distintos – geral e não contributivo, dependendo do tipo de prestação: pecuniárias e em espécie (art.º 11.º) garantidas como direitos (art.º 10.º).

O regime geral - direcionado para os trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes, com aplicação em situações de doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice, morte e encargos familiares e desemprego. A inscrição no regime, tal como a contribuição para financiamento do regime (art.º 24.º) são requisitos obrigatórios (seja para empregados ou empregadores). Na verificação de certas eventualidades, a proteção somente se concretiza pelo decurso de um prazo mínimo de contribuições (art.º 25.º). Em 1985, adveio a instituição do regime geral do subsídio de desemprego.

Relativamente, ao regime não contributivo, o mesmo dirigia-se à proteção de eventualidades não abrangidas pelo regime geral. Em situações de invalidez, velhice, morte e

¹⁷ Itálico, nosso.

encargos familiares, a cobertura não dependia de inscrição e não obrigava o pagamento de contribuições, embora, possa ser exigida prova de recursos (art.º 31.º).

A cobertura da eventualidade de desemprego – subsídio social de desemprego – passou a constituir parte deste esquema a partir de 1985, e ficou vinculada à obrigatoriedade de três requisitos – contribuições sociais, condições de recursos e inscrição. Tal como realça Ribeiro Mendes, “só em 1985 o verdadeiro seguro de desemprego foi instituído. Um subsídio «social» de desemprego completa a proteção dos desempregados sem acesso ao seguro de desemprego” (Mendes, 1995).

A importância do sistema de proteção social auxiliar beneficiários em “situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho (...) de desemprego involuntário”, ou ainda, “pessoas que se encontram em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência” (art.º 2.º da Lei n.º 28/84 de 14 de Agosto), incitou a progressos nas políticas de desemprego. Com a necessidade de integração do esquema nos regimes de segurança social (à semelhança do padronizado em países da Europa ocidental), por ação do Decreto-Lei n.º 20/85 de 17 de Janeiro, foi-nos possibilitada uma mudança no esquema de proteção no desemprego, passando a vigorar dois esquemas distintos – contributivo e não contributivo.

Note-se que, até então, a concretização deste esquema, baseava-se na lógica assistencialista, ou seja, na imposição de averiguação de situação de real carência económica do desempregado, sem que o valor ou a natureza da prestação estivesse relacionado com ausência de rendimentos de trabalho. Por força do Decreto-Lei n.º 20/85 de 17 de Janeiro, com a instituição do esquema contributivo, a atribuição da prestação (duração e montante) passa a depender dos “períodos de trabalho e contribuições do trabalhador e com remunerações de trabalho perdidas”.

Posteriormente (1986), o «fundo de desemprego» passou a integrar o sistema. Financiado pelas contribuições dos trabalhadores e respectivos empregadores.

A taxa social única permitiu, tal como reconhecido no Livro Branco da Segurança Social (Portugal, 1999:62), uma diminuição das taxas de contribuição obrigatórias para o regime, sendo em simultâneo, incutida uma relativa flexibilização das taxas. Note-se que, “a base de incidência da contribuição social tem-se aproximado em regra da base de incidência dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares. A lei fixa geralmente um limite superior de incidência das taxas contributivas (*plafond*)¹⁸ que se repercutirá naturalmente no montante futuro da pensão relacionada com os rendimentos do período ativo” (Mendes, 2011:63). Com a revogação da anterior legislação, e necessidade de melhoria da proteção social do desemprego, passou-se a considerar a idade do desempregado, em vez da carreira contributiva - passando então, este

¹⁸ “As consequências no plano da equidade entre gerações dependerão criticamente da taxa contributiva aplicada aos rendimentos do período ativo e da existência de plafonamento” (Mendes, 1995). Em Portugal o plafonamento «nunca se efetivou devido à forte oposição de muitos setores da sociedade e, também, por razões financeiras pois implicaria imediatamente quebra de receitas da Segurança Social” (*idem*, 2011:63).

critério a ser elemento crucial determinante do período de cedência da prestação (Portugal,1999: 61).

Também a criação do Rendimento Mínimo Garantido, incluído no programa do XIII Governo Constitucional, pelos termos consubstanciados na Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho, veio complementar o sistema de proteção social existente. Apresentou-se, como um programa de combate à pobreza, cuja objetividade está compreendida em certificar a inserção de famílias ou membros excluídos ou, em eminente risco de exclusão, fomentando as condições mínimas que permitam satisfazer as necessidades básicas (no que concerne à educação, saúde, habitação, ou outras) e favorecer a inserção social e profissional a todos os cidadãos. E, embora em 2003 tenha sido substituído pelo RSI¹⁹ (e podendo ser classificada como uma mudança organizacional “lenta e bastante passiva (...) o RMG, representou nada menos que uma verdadeira mudança de paradigma [uma vez que, até então] o modelo social português era baseado, de forma quase exclusiva, em prestações pensadas e fundamentadas numa lógica de seguro social (...) com componentes quer redistributivas, quer de integração pouco desenvolvidas”²⁰.

Com a aprovação da Lei de Bases de 2000 (Lei nº17/2000 de 8 de Agosto) a organização do sistema da segurança social alterou-se. O sistema de proteção social passou a ser dividido em dois subsistemas: o subsistema de proteção social de cidadania (que incluía os sistemas de solidariedade, ação social e proteção familiar) e o subsistema previdencial (que incluía os regimes de segurança social aplicáveis à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem; independentes e ainda, os regimes facultativos).

Esta legislação alterou ainda de forma significativa, as fontes de financiamento dos subsistemas, a saber: o regime de solidariedade e as prestações de proteção familiar não dependentes da duração da carreira contributiva, são financiados unicamente por transferências do orçamento de Estado; porquanto, prestações com forte componente redistributiva, situações

¹⁹ Destaca-se a promulgação do RSI (Rendimento Social Inserção) em 2003, ainda que seja uma prestação pecuniária com o mesmo fim que o RMG, esta medida penaliza de forma mais severa o incumprimento dos compromissos assumidos pelos titulares e beneficiários, tal como ainda, qualquer comportamento fraudulento, e ainda pela introdução de condições mais restritivas ao seu acesso, como sendo a cessação da renovação automática da prestação. O Rendimento Mínimo Garantido, previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, foi substituído pelo Rendimento Social de Inserção, enquadrado pela Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, com a primeira alteração produzida pela Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto. Admite-se ainda que, “em 2004, 420 022 pessoas a recebiam o RSI. O valor médio da prestação do rendimento social de inserção por família era, em outubro, de 279,20 euros mensais, o que correspondia a 37, 94 euros por pessoa, isto é, pouco mais de 1 euro por dia. Em 2012 o valor médio por pessoa era de 84,5 euros. A partir de 1 de Fevereiro de 2013, esse valor foi cortado – o RSI passou a ser de 42,495% do valor do IAS, contra 45,208% anteriormente. Em dezembro de 2012, existiam 285 110 pessoas a auferir desta prestação” (Cleusa Santos *in* Varela,2013:320).

²⁰ V. Intervenção do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social na comemoração dos 10 anos do Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção, em Lisboa. Para um maior conhecimento sobre o RMG/RSI, veja-se www4.seg-social.pt/documents/10152/63350/revista_pretextos_rsi.

determinantes de diminuição de receitas ou de aumento de despesas sem base contributiva específica e medidas inseridas em políticas ativas de emprego e de formação profissional, tal como ainda prestações de proteção à família que não estejam incluídas no ponto anterior, são financiadas de forma tripartida, através de cotizações dos trabalhadores, contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais; as prestações substitutivas dos rendimentos de atividade profissional, imputadas pelos regimes de segurança social, são financiadas de formas distintas - através de quotizações dos trabalhadores e de contribuições das entidades empregadoras; e ainda, as despesas administrativas e outras despesas comuns são financiadas através das fontes de financiamento do regime de solidariedade, ação social, proteção à família e regimes de segurança social, de forma proporcional aos respectivos encargos. A Lei de Bases de 2000, criou ainda a designação do fundo de reserva da segurança social (atualmente, Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social - FEFSS).

Com a aprovação da Lei nº32/2002, novas alterações passaram a vigorar – o sistema passou a estar dividido em três partes: o Sistema Público de Segurança Social, o Sistema de Ação Social e o Sistema Complementar.

O primeiro sistema dividia-se em três subsistemas: o subsistema previdencial, o subsistema de solidariedade e o subsistema de proteção familiar. Todavia, a nível de alterações nas formas de financiamento as reformas foram quase inexistentes, exceto ao nível da alteração definitiva do “fundo de reserva”, para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social²¹ - embora financiado por receitas fiscais e saldos de execução orçamental - “a criação do Fundo de Estabilização Financeira, bem como, a unificação dos descontos para a Segurança Social e para o Fundo de Desemprego constituíram medidas que anunciaram a crescente importância dos “problemas do (des) emprego e a necessidade de rentabilização das contribuições arrecadadas” (Hespanha *et al.*, 2000: 280)”.

Reconhece-se que, o atual sistema de proteção social, encontra a origem das suas características - universalidade, igualdade, solidariedade e equidade social²² – prescritas pela Lei de Bases nº4/2007. Contemporaneamente, o sistema de segurança social encontra-se dividido em

²¹ Importa ver a descrição e importância do FEFSS, posteriormente abordado no capítulo II, p.34.

²² Embora, não se possa reduzir unicamente a discussão da abordagem da equidade social (o impacto de regra ou ação seja totalmente imparcial) ao montante dos custos e benefícios desembolsados/arrecadados pelo beneficiário, uma vez que, “por causa dos impostos, o estatuto fiscal diferenciado dos rendimentos da substituição *vis á vis* dos rendimentos da atividade pode contrariar ou reforçar a equidade do esquema” (Mendes, 2011:108), reconhece-se que a segurança social será considerada justa, quando a sua sustentabilidade estiver assegurada resguardando, no entanto, a exigência de um tratamento equitativo entre gerações, no qual o mecanismo de determinação atuarial do valor das prestações é fundamental, “quando cada geração de beneficiários financia o esquema segundo os custos dos benefícios desejados e as perspetivas de duração média da vida dos seus membros, estando a redistribuição entre gerações excluída *á priori* do sistema (*idem*).

três sistemas, designadamente, o sistema de proteção social de cidadania (art.º26 a49º), sistema complementar (art.º 81º a 86º) e o sistema previdencial (art.º 50.º a 66.º).

O primeiro sistema (proteção social de cidadania) encontra-se dividido em três subsistemas (a saber, ação social, solidariedade e proteção familiar), e está direcionado para a garantia de direitos básicos e igualdade de oportunidades através da promoção da coesão social e bem-estar.

O sistema complementar, pretende reforçar a “auto-proteção voluntária pela atribuição de prestações complementares” (art.81º), tendo por base dois regimes: o Regime Público de Capitalização e os Regimes de Iniciativa Coletiva e Iniciativa Individual. O Regime Público de Capitalização é um regime voluntário de adesão individual, cuja gerência é da responsabilidade do Estado, onde segundo a lei, cada beneficiário possui uma conta financeira de capitalização. Por sua vez, os Regime de Iniciativa Coletiva e Iniciativa Individual são regimes facultativos, que surgiram para satisfazer um certo número de pessoas coletivas e individuais, exemplo deste caso são os PPR (Planos Poupança Reforma) cada vez mais divulgado pelos bancos (art.81º a 83º) e os seguros de vida. O seu fim último - é o reforço da proteção social dos beneficiários através de prestações adicionais, além daquelas adjudicadas pelo sistema previdencial.

Por último, o Sistema Previdencial (art.º 50.º a 66.º), segundo o consubstanciado no artigo 54º da Lei nº 4/2007, dispõe o seguinte: “o sistema previdencial deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações”. É responsável pela cobertura em eventualidades como doença, maternidade ou desemprego (nomeadamente, subsídios de desemprego e/ou políticas ativas de emprego). Para o financiamento das prestações deste sistema pagas em regime de repartição, e sendo este um regime contributivo, importa sobretudo, as contribuições dos trabalhadores (a maior receita do sistema) que contribuem com parte do seu salário bruto (mais concretamente, 34,74%, sendo que 11% são retirados imediatamente do salário, e os restantes 23,75% são da responsabilidade do empregador).

Importa não olvidar ainda que, “com mais de duas décadas de existência, a política de desemprego assume uma viragem explícita para a ideia de incentivo ao emprego e à atividade procurando induzir uma ação por parte dos desempregados beneficiários da prestação” (Fonseca, 2006), daí que, e como se evidenciará no capítulo IV, as alterações nas políticas de desemprego, vêm ocorrendo no sentido de diminuição de direitos, uma vez que, muitos dos desempregados «esquecem-se» da lógica implícita ao contrato social e da necessidade de controlo da despesa pública. As tendências de regulação do mercado e as precárias condições de trabalho são, atualmente, “determinantes na configuração das novas evoluções da proteção (ou “desproteção”) social e, por conseguinte, no desenvolvimento do Estado-Providência português” (Carolo, 2006).

CAPÍTULO III

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Financiamento do Sistema de Segurança Social

Contemporaneamente, face aos problemas desenvolvidos pelo desemprego, pela economia e pela demografia, a problemática do financiamento da segurança social faz parte do aceso debate da (in) sustentabilidade da segurança social.

Ainda que o regime financeiro inicialmente adoptado tenha sido o de capitalização, atualmente, á semelhança de outras economias ocidentais, em Portugal o financiamento do sistema de segurança social é assente num regime de Repartição (*pay as you go*), sendo no entanto que, as precárias condições laborais e as alterações demográficas, alteraram as vantagens e os níveis de bem-estar que o financiamento por repartição permitia.

A junção do seguro social com assistência social, foi um elemento fundamental na configuração dos sistemas de segurança social e, dos vários modelos de Estado-providência. Para além de permitir a passagem “do seguro «bismarckiano» aos sistemas *beveridgianos* através da universalização (...) viabilizou a adoção do regime de financiamento por repartição, em substituição da capitalização” (Mendes,1995). Através da aplicação da técnica atuarial de redistribuição do custo dos riscos à totalidade da sociedade pelo regime de repartição, as atuais contribuições, resultantes dos rendimentos do trabalho da população ativa, financiam as prestações atribuídas à população inativa, na prática, “não existe uma acumulação em ativos financeiros que vá posteriormente valorizar no tempo essas receitas para depois pagar as pensões” (*idem*, 2011), tal como seria verificável, em regime de capitalização.

Para que o sistema de transferências interrelacionais faculte um ganho de bem-estar, em comparação ao financiamento por capitalização, é fundamental a observância de “uma taxa de juro inferior à soma das taxas de crescimento da população e da produtividade, em condições de crescimento equilibrado e de estabilidade demográfica” (*idem*). Assim, aquando a inobservância destas condições, a garantia de bem-estar do contrato-social *beveridgiano* baseado no financiamento por repartição, pode não ocorrer, o que enfatiza a recorrência a “soluções individualistas de previdência e assistência sociais, resultantes do livre arbítrio e da ação espontânea dos agentes sociais” (*idem*).

Indiscutivelmente, face ao contrato implícito entre gerações adjacente ao financiamento²³ do sistema de segurança social por repartição dos rendimentos do trabalho, reconhece-se que, torna-

²³ Nos termos do artigo 87.º da LEI n.º 4/2007. D.R. I Série. 11 (2007-01-16) 354, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social - o financiamento da segurança social tem como princípios: a diversidade das fontes de financiamento – sendo que, face ao atual contexto de inversão da pirâmide etária, o princípio da solidariedade inter-geracional poderá não se concretizar e, nefastamente a sustentabilidade da

se vantajoso em transações intergeracionais e partilhas de risco, aquando a ocorrência de condições *paretianas* de bem-estar²⁴. No entanto, e como supra referido, as condições demográficas que permitiam um funcionamento exequível do sistema de repartição, modificaram-se. O aumento do envelhecimento e a diminuição da natalidade, desequilibraram o rácio de dependência entre jovens e idosos, e, os elevados níveis de desemprego, transformaram «beneficiários-contribuintes», em «beneficiários-dependentes». As consequências então decorrentes, refletem-se num manifesto défice contributivo, ou seja, na quebra abrupta das contribuições dos trabalhadores (e respetivos empregadores), que deprecia celeremente a capacidade financeira do sistema de proteção social face às despesas a seu cargo.

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social é um dos principais mecanismos de estabilização financeira do sistema. No final de 2012, este Fundo apresentava um saldo de mais de 10 milhões de euros, ou seja, mais de 6% do PIB (segundo estimativas do MSSS (2012)). O FEFSS, considera um princípio de diversificação e um conjunto de limites que, restringe o valor de aplicabilidade em investimentos, como seja, a quota mínima de 50% aplicáveis em títulos de dívida pública portuguesa, e, uma série de reduzidos limites máximos em títulos de dívida privada, ou, em fundos de investimento (e.g.). Este organismo recebe ainda uma parcela, entre 2% e 4%, correlativo às quotizações dos trabalhadores auferidas por conta de outrem, até que o fundo assevere a cobertura das despesas previsíveis por um período mínimo de dois anos (art. 91º da Lei nº 4/2007 de 16 de janeiro). Porém, – e tal como expectável que ocorra em 2013 (segundo Orçamento de Estado para 2013), excecionalmente - se a conjuntura económica ou a situação financeira do sistema previdencial não o permitir, esta parcela não deve reverter para o FEFSS (consubstanciado nos termos do n.º 3 do artigo 91.º da LBSS). Os saldos anuais do sistema previdencial e os ganhos obtidos em receitas de alienação de património e aplicações financeiras, são também parte integral do FEFSS. O registo contabilístico do património deste Fundo, é realizado em conformidade com o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS), com as devidas adaptações (nº 11, art. 14º do Decreto-Lei 216/2007, de 29 de maio).

Afirma-se que, em 2006, com a publicação do relatório técnico sobre a sustentabilidade financeira da segurança social, emergiu a projeção da rutura do sistema previdencial de repartição, no curto-prazo: 2015. As soluções então encontradas pelos responsáveis governamentais, consubstanciadas na reforma urgente de 2007, para minimização dos problemas

segurança social poderá estar em causa - e, a adequação seletiva – segundo a qual, a fonte de financiamento deve ser a mais indicada mediante a natureza das prestações atribuídas.

²⁴ Vilfredo Pareto (1848–1923) definiu o princípio de Pareto. Este princípio de maximização do bem-estar social provém do desígnio de que, existindo no mínimo uma pessoa em que ocorreu uma melhoria de bem-estar (i.e. em consequência da implementação de uma nova política pública) e, que contrariamente, ninguém se tenha sentido prejudicado com o surgimento dessa nova política, estamos perante uma ocorrência de melhoria de bem-estar geral.

de financiamento da segurança social, cifraram-se pelo agravamento das penalizações nas reformas antecipadas; o aumento da idade de reforma; alterações de fundo nos cálculos das pensões, principalmente, por influência da introdução do *plafonamento*, e a introdução do fator de sustentabilidade. Sucintamente, estas medidas sujeitaram o beneficiário a um prolongamento da carreira profissional, logo, um maior volume de contribuições para o sistema (como forma de compensação do efeito do coeficiente de desconto no valor da pensão) e ainda uma diminuição do número de beneficiários a cargo do sistema.

Daí decorrendo, a análise de L/prazo do sistema financeiro com base nos subsistemas previdenciais da Segurança Social, realizada em 2007, pelo Departamento de Estudos Económicos, apresentou o modelo de natureza contabilística – MISS (Modelo Integrado da Segurança Social). Face aos efeitos expectáveis com a implementação das medidas da reforma de 2007, este estudo do Banco de Portugal, da autoria de Cunha & Pinheiro, M. (2007) permitiu ao Governador do Banco de Portugal afirmar que, verificados a longo-prazo os desígnios dessa reforma, Portugal deixaria de ser considerado um dos países da União Europeia com finanças públicas insustentáveis. A preocupação com a sustentabilidade financeira da Segurança social é de tal forma atinente e preocupante que, conforme o estabelecido no n.º 4 do artigo 93.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro da Lei de Bases da Segurança Social, são realizadas anualmente projeções de longo prazo sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social. Realçamos que, aquando a execução do relatório de análise da sustentabilidade do sistema de segurança social anexado ao Orçamento de Estado para 2012 (Governo de Portugal, 2011), as projeções apontavam (no mesmo sentido do defendido aquando realização da reforma de 2007) para défices no subsistema previdencial, somente a partir de 2030. Porém, face à diminuição das contribuições dos trabalhadores e do aumento das despesas da segurança social, resultante da deterioração do mercado laboral e da influência das alterações económico-demográficas, contrariamente á projeção realizada em 2012, as projeções do MSSS, do relatório anexado ao OE2013 (Governo de Portugal, 2012b), apontam para uma situação deficitária no saldo previdencial de repartição para 2020.

Quadro Nº 3 - Projeções do Sistema Previdencial (M/€) (MSSS)

	2015	2020	2025	2030	2040	2050	2060
RECBTAS TOTAIS	17.530	18.329	19.932	21.881	25.219	28.091	31.044
Das quais:							
Contribuições e Quotizações	13.535	14.070	15.301	16.798	19.360	21.584	23.831
Contribuições e Quotizações em % PIB	8,0%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,7%	7,7%
DESPESAS TOTAIS	17.048	18.477	19.917	21.827	27.572	34.112	39.669
Das quais:							
Subsidio Doença e Tuberculose	419	434	464	500	555	595	633
Subsidio Parentalidade	336	355	387	425	490	547	604
Subsidio Desemprego + Indemnização Compensatória Salários em Atraso + Políticas Activas de Emprego	1.710	1.542	1.300	1.123	1.082	1.067	1.069
Subsidio por Morte	87	91	94	97	105	113	118
Pensões:	11.701	13.111	14.499	16.205	20.948	26.357	30.926
Sobrevivência	1.709	1.920	2.030	2.126	2.349	2.601	2.798
Invalidez	912	918	1.004	1.130	1.324	1.348	1.612
Vehice	9.080	10.274	11.466	12.950	17.275	22.407	26.516
Despesa com pensões em % PIB	6,9%	7,3%	7,4%	7,5%	8,4%	9,4%	10,0%
Saldo AFP/FSE	160	160	160	160	160	160	160
Saldo AFP/QREN Rendimentos/(CPN)	26	26	26	26	26	26	26
Transf* p/ Sistema Previdencial - Capitalização	10	10	10	10	10	10	10
SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO							
Saldo do Sistema Previdencial - Repartição	287	-344	-180	-142	-2.549	-6.217	-8.821
Saldo do Previdencial (sem transf* p/ capitalização)	297	-334	-170	-132	-2.539	-6.207	-8.811
Saldo do previdencial em % do PIB	0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-1,0%	-2,2%	-2,8%

De um modo geral, e embora as projeções entretanto realizadas sejam cruciais para uma atuação *ex-ante* respeitante à sustentabilidade do sistema previdencial, as investigações deste carácter devem porém, ser sistematicamente revistas em detrimento da incerteza da evolução de fatores, como sejam, o crescimento económico, o nível de desemprego, a evolução do mercado laboral, dos salários, do investimento, e ainda, alterações nos comportamentos dos indicadores demográficos.

Mais do que a solução para o problema financeiro da segurança social, está em causa o próprio sistema de segurança social (Costa, 1997). O agravamento excessivo da falta de interligação dos diversos objetivos do sistema com o problema do financiamento da segurança social, realça «a rotura da correlação intrínseca (natureza da proteção *versus* natureza do financiamento) como uma das principais causas da desorganização e da crise da segurança social» (Neves, 1998). A implementação de medidas sociais, sem a respetiva sujeição à condição de recursos, tal como ainda, o aumento das despesas com o desemprego, com políticas de emprego e a sequente diminuição da fonte de receita do sistema, contribuem nefastamente para o aumento do défice do sistema.

Concorre para a minimização do problema de financiamento do sistema, a implementação de uma política económica de criação de emprego, evidentemente, reconhecida pela Comissão Europeia como fundamental face aos desequilíbrios financeiros do sistema de proteção social – assim, se concretizados os objetivos estabelecidos pela União Europeia concernentes a matéria de emprego, o efeito do envelhecimento populacional poderia ser neutralizado e logo, o peso das pensões no PIB, não seria tão preocupante (Livro Branco: Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis de 16 de Fevereiro de 2012)²⁵.

A Demografia e o Estado-Social

Contemporaneamente, o maior repto que o sistema de proteção social enfrenta, é “responder a novas solicitações em todas as idades, mas principalmente na velhice, preservando contra a demografia²⁶ envelhecida das populações, a viabilidade dos sistemas de proteção no longo prazo, e assentando esta numa certeza de justiça entre as gerações” (Mendes, 2011:23). O equilíbrio entre a população ativa e a população reformada que o sistema de repartição necessita, é atualmente inexistente: por um lado, a diminuição da natalidade²⁷ impede o

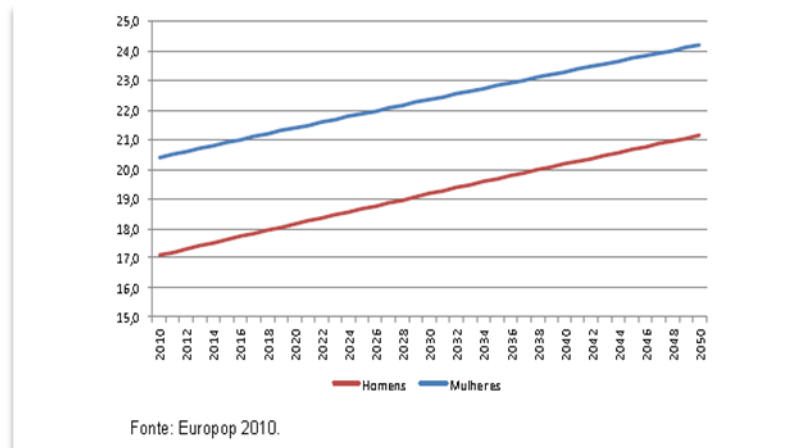
²⁵ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0204+0+DOC+XML+V0//PT>. Consultado em 12 de Março de 2013.

²⁶ Note-se que, em termos matemáticos, a demografia consubstancia a relação existente entre o número médio de filhos das mulheres com idades compreendidas entre 15 e 49 anos e, o total da população. Se desta relação matemática resultar o valor de 2,1 - o efetivo total mantém-se constante, não se verificando migrações nem variando a mortalidade, uma vez que sucedaneamente as gerações sucessivas apresentaram a mesma dimensão que as antecedentes (Mendes, 2011:19).

²⁷ Segundo The Social Situation in the European Union (Eurostat, 2009), disponível em www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY.../KE.../KE-AG-10-001-EN.PDF, se em 1970, a descendência média por mulher em idade fértil (15-49 anos) era de 3,01 filhos. Mais recentemente (2007)

crescimento da população ativa; e por outro, o aumento da esperança média de vida²⁸, desenvolve um aumento do número de reformados e evidentemente, do prolongamento do período que recebem reforma, o que, torna impossível garantir a quem se vá reformando o nível de vida que seria expectável no início da carreira.

Gráfico N° 2 - Projeções da Esperança Média de Vida aos 65 anos
(número de anos)



O aumento do envelhecimento demográfico e, a progressiva corrosão da base de financiamento da segurança social (resultante da degradação do rácio entre “ativos-contribuintes” e “beneficiários-dependentes”, proveniente do carácter estrutural do desemprego) incutem na despesa pública social um preocupante aumento (Esping-Anderson, 1996).

Muito embora, sejam reconhecidos em Portugal, níveis de despesa com proteção social inferiores, à média verificável na UE - sendo que, em 2010, a despesa²⁹ com proteção social em 2010 (em % do PIB) na UE27 foi de 29,7%; na zona euro (17 países) 30,4% e, em Portugal, 27,0% (segundo quadro do Eurostat em anexo 2) e, ainda que o contributo da despesa social seja proeminente no peso do elevado valor da despesa pública, “tem um efeito deveras importantes na redução da população no limiar da pobreza, devido ao facto de os rendimentos da maioria da população em Portugal serem muito baixos” (Rosa: 2013c).

comparativamente à França (1,98); Reino Unido (1,90) e Suécia (1,88), Portugal apresenta a descendência mais baixa dos países da EU - 1,33 filhos, o que implica que, a longo prazo Portugal apresente uma clara diminuição populacional.

²⁸ Tal como salienta Filipe Carreira da Silva, “em Portugal, entre 1960 e 2005, a esperança média de vida aumentou cerca de quinze anos tanto para os homens como para as mulheres, cifrando-se em 2009, nos 79,6 anos (média de homens e mulheres)” (Silva, 2013:37).

²⁹ Salientamos que, para o ano de 2010, o Eurostat defende que a despesa social representou em 2010, 27% do PIB, porquanto que, o GTE (DEO 2012-2016) assevera um valor de despesa social inferior ao supra apresentado, designadamente 26%.

Como já referido, mas que importa sublinhar, as atuais despesas sociais da Segurança Social, são sustentadas pelas contribuições sociais pagas pela população ativa, ou seja, com cálculo incidente sobre os rendimentos do trabalho. Importa entender que, a demografia pode ser adversa ao sistema de segurança social, na medida em que, considerando que são cada vez menos aqueles que exercem uma atividade económica, os que o fazem, obrigam-se a trabalhar cada vez mais tempo (“o aumento regular da longevidade implica que a idade efetiva da reforma tem de ser aumentada na mesma proporção” – Joaquim Martins in Garcia (2013)), para pagar os encargos que “o envelhecimento demográfico em resultado da evolução conjugada da natalidade, da mortalidade e dos movimentos migratórios das populações” acarreta no sistema de proteção social (Mendes, 2011:17).

Evidentemente, a pirâmide etária da população portuguesa vem evidenciando uma população cada vez mais envelhecida – atualmente, a proporção de jovens (-15 anos), é menor 1,9 p.p. do que a quantidade existente de velhos (+65 anos).

Gráfico N° 3

Projeções da População (15-64 anos) (milhares de indivíduos)

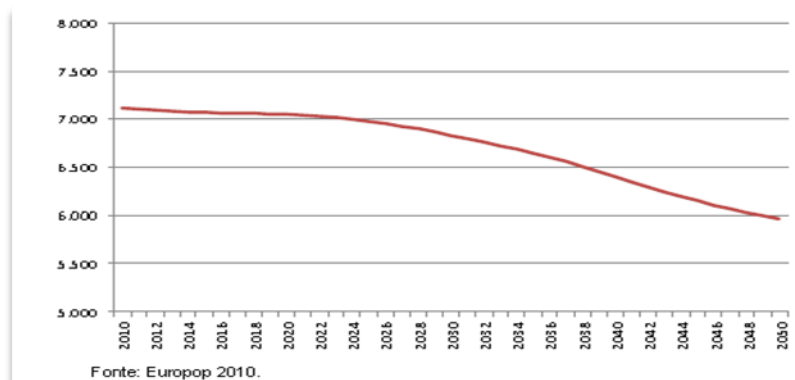
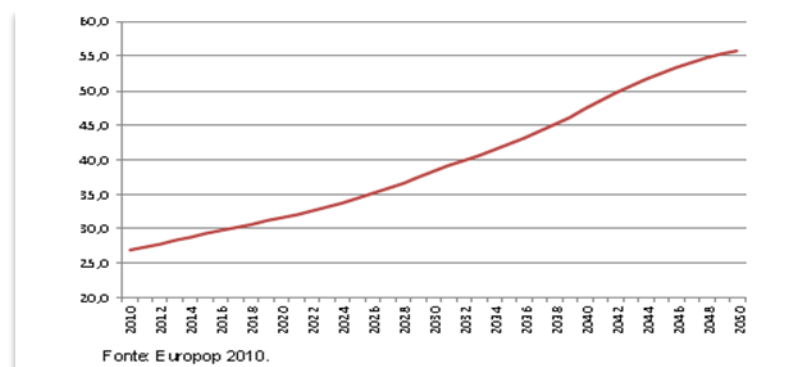


Gráfico N° 4

Projeções do rácio de dependência dos idosos (%)



Realçamos que, devido ao aumento da esperança média de vida, há cada vez menos população jovem, sendo que, por cada 10 beneficiários-ativos, encontram-se inerentes 6 pensionistas³⁰. A manifesta tendência para o aumento das pessoas com 65 e mais anos, e a deterioração da relação existente entre a população ativa e a população em idade de reforma (influenciada pelo movimento natural da população portuguesa) acarreta custos e entraves á solvibilidade do sistema que está dependente sobretudo, “do investimento demográfico e económico realizável através do alargamento do âmbito pessoal dos seus regimes contributivos e fiscais” (Mendes, 2011:169).

Assim, e face ao reduzido crescimento económico e ao nível de desemprego existente em Portugal, as atuais contribuições dos beneficiários ativos são insuficientes para cobrir a totalidade das despesas do sistema de segurança social, colocando em causa o cumprimento do contrato geracional, revelando-se então crucial, “incorporar mais gerações e indivíduos em idade ativa, incrementando ao mesmo tempo, o capital humano e a produtividade daqueles” (*idem*).

Alterações no Cômputo das Pensões

À luz do entendimento de Pereira Trigo, “a maior pressão ao crescimento das despesas públicas, dentro do «Estado» decorre do envelhecimento da população e das despesas relacionadas com prestações sociais e de saúde” (Pereira, 2012). Face à atual conjuntura económica e aos problemas de financiamento da segurança social, esta constatação obriga a “uma nova dinâmica que estabilize a dimensão competitiva do nexo geracional, em favor do crescimento económico e da equidade entre gerações (...) uma reflexão profunda sobre o caminho que o atual sistema de reformas deve seguir, de maneira a não hipotecar o futuro das gerações mais jovens” (Mendes, 2006; 2011). Sendo que, em Portugal, como já instigado anteriormente, o atual sistema de pensões funciona em regime de repartição, ou seja, são os atuais cidadãos empregados que financiam as pensões dos reformados, é veementemente preocupante que nas últimas cinco décadas, a parcela de pensionistas da Segurança Social tenha aumentado 50 vezes, enquanto o número de contribuintes ativos tenha aumentado somente quatro (Barreto, 2010)³¹.

Reconhece-se ainda que, uma expressiva quantidade dos atuais reformados, auferem atualmente pensões de valores superiores àqueles que efetivamente mereciam, assim, e como defende Silva Lopes, “a geração grisalha não pode continuar asfixiar a geração nova da maneira

³⁰Artigo disponível para consulta em: <http://expresso.sapo.pt/subida-da-idade-da-reforma-sera-inevitavel=f649519>.

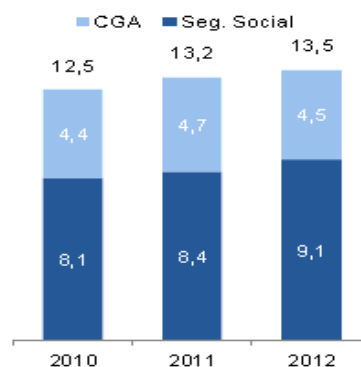
³¹Consulte-se declarações de António Barreto, disponíveis para consulta em: www.ffms.pt/upload/docs/835dd1f9-7b37-4a8c-97d1-320bfd027dc4.pdf.

como tem feito até aqui” (Lopes, 2013)³². Efetivamente, a “Conspiração Grisalha” compromete gravemente o futuro da geração jovem, que corre o risco de colidir com a atual geração ativa. Nestas circunstâncias, e como salienta, João das Neves, são “os nossos filhos e netos, irão suportar as enormes dívidas dos últimos 20 anos, e não apenas na segurança social” (Neves, 2013)³³.

O debate do agravamento do índice de dependência de idosos e prestações sociais, despoletou a criação de novas prestações sociais (CSI e RSI) que, acarretaram um peso ainda maior do lado da despesa do Estado social. Para além da despesa induzida pelos “quinze anos a mais que os portugueses vivem hoje em dia, do que na década de 60”, subsiste ainda, a não-proporcionalidade desejável entre “contribuições para o esforço de financiamento do Estado – Providência” e a quantidade atual de tempo de “usufruto de pensões de reforma e de gastos crescentes de saúde” (Silva, F. 2013:38).

Da análise da síntese de execução orçamental da segurança social da Direção Geral do Orçamento (2012), ressalva-se que em 2012, a despesa com pensões (Velhice, Sobrevivência e Invalidez), totalizou 14.428,6M/€ - despesa a qual perfaz, aproximadamente, 70% da despesa corrente da segurança social realizada com prestações sociais (v. gráfico Nº11). Quando analisada a estrutura das despesas sociais — *vide* quadro seguinte — admite-se que, já em 2010, a despesa com pensões representou cerca de 12,5% do PIB (um valor alarmante quando comprado com a despesa gasta com desemprego (1,2%), e, em 2012, 13,5% sendo que 9,1% referente à despesa com as pensões da Segurança Social e 4,5% da CGA (cfr. gráfico seguinte).

Gráfico Nº 5 – Despesa com Pensões em Portugal 2010-2012 (em % PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças

³² Veja-se na íntegra, a opinião de Silva Lopes relativamente à importância e indispensabilidade dos atuais cortes no valor das pensões, disponível para consulta em <http://www.publico.pt/economia/noticia/silva-lopes-defende-que-nao-ha-alternativas-ao-corte-nas-pensoes-1594450>.

³³ Para um conhecimento mais abrangente das declarações de João Cesar das Neves, consulte-se: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/cesar_das_neves_se_alguem_pode_dizer_se_rouba_do_nao_sao_os_actuais_pensionistas.html.

No entanto, e embora, expectável que, “Portugal [seja considerado futuramente] um dos países onde o risco do aumento de ameaça do peso da despesa com pensões na sustentabilidade do sistema será menor” (OE2014, Governo de Portugal, 2013), reconhece-se que (segundo projeções apresentadas pelo GTE) devido ao aumento da longevidade e aos gastos com cuidados de saúde que o prolongamento da esperança média de vida obriga, as despesas com pensões aumentem 0,2 p.p do PIB, entre 2010 e 2060, porquanto, a despesa total do envelhecimento - pensões, saúde³⁴ e cuidados continuados - representem 1,6% do PIB, no mesmo período.

Quadro N° 4 – Despesas Sociais 2010/2060 (em % do PIB)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	VAR. 2010/2060
Pensões	12,5	13,5	13,2	13,1	13,1	12,7	0,2
Saúde	7,2	6,7	7,2	7,7	8,1	8,3	1,1
Cuidados Continuados	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,3
Educação	4,7	3,9	3,5	3,5	3,6	3,7	-1,1
Desemprego	1,2	1,3	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,4
Total s/Desemprego	24,8	24,5	24,3	24,7	25,3	25,3	0,5
Total	26,0	25,8	25,3	25,3	26,1	26,1	0,1

Fonte: GTE³⁵ (in DEO 2013-2016)

Atualmente, as flutuações estruturais de desempenho económico não conseguem compensar o ritmo de envelhecimento demográfico. A competitividade intergeracional é colocada em risco e, as desigualdades entre gerações tornam-se cada vez mais evidentes - “as gerações mais novas verão as mais velhas apropriarem-se dos ganhos de produtividade realizados, sendo cada vez mais difícil dar justificação ética às transferências entre elas” (Mendes, 2006).

Importa reconhecer que, o controlo da despesa pública, não só é essencial para a apresentação de saldos excedentários no sistema previdencial que, atualmente depende das transferências do OE e da receita da carga fiscal, mas sobretudo, é fundamental para “limitar eticamente a dívida pública (...) em prol da sustentabilidade [e de uma] justice as *fairness*” (*idem*,

³⁴ Evidentemente, o facto de se viver durante um maior número de tempo, “não significa necessariamente viver mais anos de forma ativa, saudável e autónoma (...) calcula-se que, entre os países da OCDE, as despesas de saúde sejam *duas vezes e meia* mais elevadas entre a população com mais de 65 anos relativamente aos mais jovens, e *cinco* vezes mais elevadas entre os indivíduos com mais de 75 anos relativamente aos mais jovens” (Silva, F. 2013:37).

³⁵ Sal guarde-se que, tal como ressalva o Documento de Estratégia Orçamental (Ministério das Finanças, 2012a), “o GTE [Grupo de Trabalho do Envelhecimento] funciona na dependência do Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia (CPE) e foi mandatado, pelo ECOFIN, para proceder à atualização da despesa relaciona com a evolução demográfica, tendo por base a última projeção da população realizada pelo Eurostat (EUROPOP 2010) e as hipóteses macroeconómicas definidas pela Comissão Europeia”.

2011), sendo que, “as dívidas de hoje, são muitas vezes os impostos de amanhã e, vincular gerações futuras a mais impostos e dificuldades, é colocar em causa o contrato geracional”³⁶.

As alterações na fórmula no cômputo das pensões, quer ao nível da idade de reforma, quer ao nível do prazo de garantia da pensão da Segurança Social, são então consideradas tentativas de adaptação de funcionamento do sistema de repartição, face a indicadores demográficos como o progressivo aumento da esperança média de vida e a diminuição da natalidade que, inviabilizam a sustentabilidade do estado-social.

Para a sobrevivência da segurança social a longo-prazo, impõem-se então duas condições fundamentais - um crescimento económico resistente e assente em firmes ganhos de produtividade, e, evidentemente, na garantia da justiça e equidade de expectativas e benefícios para todo o nexo geracional, para o qual importa a consubstanciação dos princípios defendidos por Rawls, designadamente, devendo “corresponder o esforço contributivo na proporção das prestações a receber (...) [e, manifestamente] garantindo a equivalência entre contribuições e prestações, em termos médios, geração a geração” (Mendes, 2011).

³⁶Disponível para consulta em: www.aveirodistrito.bloco.org/sites/default/files/manifesto_eleitoral_cds.pdf. Consultado em 04 de agosto de 2013.

Quadro N° 5 – Principais Alterações nas Regras de Cálculo de Pensão da Segurança Social

	Decreto-Lei n° 329/1993, de 25 de Setembro, em vigor de 1/1/1994 até 31/12/2001	Decreto-Lei n° 35/2002, de 19 de Fevereiro, em vigor de 1/1/2002 até 31/5/2007	Decreto-Lei n° 187/2007 - Fator De Sustentabilidade – com aplicação após 1/06/2007
Prazo de Garantia	Invalidez – 5 anos Velhice -15 anos	Invalidez – 5 anos Velhice – 15 anos	Invalidez – 5 anos Velhice – 15 anos
Idade Legal de Reforma	65 anos	65 anos	65 anos
N° Pagamentos /Ano	14	14	14
Taxa Global de Formação	2% por cada ano civil com contribuições contabilizadas 30% < taxa global < 80%	- Beneficiários com contribuições inferiores a 20 anos: 2% - Beneficiários com mais de 20 anos de contribuições: RR < 1,1 SMN 2,3% 1,1 SMN < RR < 2 SMN 2,25% 2 SMN < RR < 4 SMN 2,2% 4 SMN < RR < 8 SMN 2,1% RR > 8 SMN 2,0%	- Beneficiários < 20 anos de contribuições: 2% - Beneficiários com mais de 20 anos de contribuições: RR < 1,1 SMN 2,3% 1,1 SMN < RR < 2 SMN 2,25% 2 SMN < RR < 4 SMN 2,2% 4 SMN < RR < 8 SMN 2,1% RR > 8 SMN 2,0%
Remuneração de Referência	$RR = R/140$ R – total das remunerações dos melhores 10 salários revalorizados dos últimos 15 anos	$RR = TR/(N \times 14)$ TR – total das remunerações anuais, revalorizadas de toda a carreira contributiva N – número de anos com registo de remunerações	$RR = TR/(N \times 14)$ TR – total das remunerações anuais, revalorizadas de toda a carreira contributiva N – número de anos com registo de remunerações
Método de atualização da RR	IPC sem habitação	75% Mediante o IPC sem habitação 25% Mediante a evolução média das contribuições	75% mediante o IPC sem habitação 25% mediante a evolução média das contribuições
Limite Mínimo do Valor da Pensão	30% RR	30% RR	30% RR
Limite Máximo do Valor da Pensão	80% RR	40 anos de contribuições, podendo atingir 92% do salário	40 anos de contribuições, podendo atingir 92% do salário

O ponto fulcral da (in) sustentabilidade do sistema de proteção social “reside na articulação entre a redistribuição impulsionada à luz do princípio da diferença e o respeito pelos direitos dos sucessores corporizados num preceito de justa poupança”, assim, poderão ser apontados os quatro pontos cruciais em que as reformas no sistema de proteção social devem incidir: 1) o aumento da idade de atribuição da pensão; 2) instrumento de benefício/penalização no adiamento para usufruir da pensão; 3) revalorização do benefício e, sobretudo, 4) nível de alterações da fórmula de cálculo (como por exemplo, ao nível da introdução de ajustamentos à evolução da esperança de vida à idade de reforma – fator de sustentabilidade) (Mendes, 2011).

Fator de Sustentabilidade

Ainda que o fator de sustentabilidade só tenha em conta a evolução demográfica e não considere alterações económicas, define-se como um coeficiente de desconto que reduz o valor total da pensão a atribuir, à medida que a esperança média de vida à idade de 65 anos aumenta.

Este fator penaliza o montante mensal da pensão a receber, pelo facto de se viver cada vez mais, e, torna menos apelativa a ida para a reforma. Para reduzir esta penalização no valor da pensão, o beneficiário «sujeita-se» ao prolongamento da duração do percurso da sua atividade profissional, o que, para a segurança social se traduz numa maior duração do período contributivo dos trabalhadores (logo, uma maior verba de receitas) e, menor quantidade de beneficiários-inativos a cargo do sistema previdencial (menor despesa).

Em 2006, a esperança média de vida situava-se nos 17,89 anos. Face à influência do fator de sustentabilidade para a determinação do valor da pensão, sabe-se que “por cada aumento de um ano na esperança média de vida aos 65 anos, os futuros pensionistas vão perder mais de 5% da pensão” (Carvalho, 2010). Assinale-se porém que, não obstante esta penalização de 0,5% por cada mês em caso de reforma antecipada, a influência deste fator no pagamento de pensões e subsídios, tem na sua índole a importância de ser «um fator de redução atuarialmente neutro e justo, de 0,5% por cada mês de redução relativamente à idade de 65» (Decreto-Lei nº 187/2007).

Efeito da reforma de 2007 (embora só aplicável aos beneficiários que se reformaram ou aposentaram após o ano em questão), a convergência das fórmulas de cômputo das pensões, permitiu “esvaziar significativamente os ganhos da «conspiração grisalha»” (Mendes, 2011) e ainda controlar o valor das pensões elevadas, anteriormente atribuídas em detrimento dos últimos vencimentos declarados, passando então, a ser calculada toda a carreira contributiva do beneficiário, e, aliviar “parcialmente os trabalhadores mais jovens de pagar impostos mais elevados para financiar aumentos de longevidade”. Salienta-se ainda que, tal como presente no OE2014 (Governo de Portugal, 2013), em recíproco, “as regras de cálculo para as pensões atribuídas pela CGA passaram a considerar uma segunda parcela que segue as regras do regime geral da Segurança Social, mas apenas para a proporção de descontos nos anos subsequentes a 2005 (...) eliminou-se parcialmente, e apenas para o futuro, diferenças significativas e

desalinhadas, entre os dois regimes, no tempo de descontos, na idade e na remuneração de referência ao apuramento do valor da pensão”.

Veja-se que, o cômputo do valor da pensão por influência deste ajustamento paramétrico, realiza-se da seguinte forma:

EMV - esperança média de vida aos 65 anos, publicada anualmente nas estatísticas oficiais (Instituto Nacional de Estatística (INE) até 31 de Dezembro de cada ano); i - Ano de requerimento da reforma;

$$\text{Fator de Sustentabilidade} = \frac{\text{EMV (2006)}}{\text{EMV (i - 1)}}$$

A implementação das novas regras teve um carácter progressivo. Para os beneficiários inscritos depois a 1 de janeiro de 2002, é ratificada a aplicação da fórmula anterior. Porquanto, para aqueles beneficiários com inscrição anterior a 1 de Janeiro de 2002, a aplicação das regras é gradual e assume aplicação, segundo os seguintes critérios:

- Para os beneficiários inscritos, que iniciem a sua pensão até 31 de Dezembro de 2016:

$$\text{Pensão} = \frac{P1 \times C1 + P2 \times C2}{C}$$

- Para os beneficiários inscritos, que iniciem a sua pensão a partir de 1 de Janeiro de 2017:

$$\text{Pensão} = \frac{P1 \times C3 + P2 \times C4}{C}$$

Sendo que,

P1 – Montante da pensão calculado de acordo com o Decreto-Lei nº 329/1993;

P2 – Montante da pensão calculado de acordo com o Decreto-Lei nº 187/2007;

C1 – Número de anos civis com registo de remunerações até 31 de Dezembro de 2006;

C2 – Número de anos civis com registo de remunerações desde 1 de Janeiro de 2007;

C3 – Número de anos civis com registo de remunerações até 31 de Dezembro de 2001;

C4 – Número de anos civis com registo de remunerações desde 1 de Janeiro de 2002;

C – Número de anos civis com registo de remunerações.

Com a promulgação deste diploma, foi ainda introduzido um limite superior para o valor das pensões, igual a 12 vezes o Indexante dos Apoios Sociais³⁷ (IAS), quando o computo da pensão for realizado de acordo com o Decreto-Lei nº 329/1993 (*P1*).

Quando a pensão for calculada pela fórmula que considera toda a carreira contributiva (*P2*), for superior ao valor de *P1* e quando forem ambas as pensões, *P1* e *P2*, superiores a 12 IAS, sendo *P1* superior a *P2*, aquele limite máximo não se aplica. Também os limites mínimos de

³⁷ Veja-se que, em 2012, o valor do IAS era de €419,22.

pensões atribuídos foram alterados, em substituição à referência ao salário mínimo nacional (SMN), o valor mínimo de pensão a atribuir, passa a ser com base no IAS, que varia de acordo com a inflação e crescimento económico registado.

Consequência da crise económica e financeira que Portugal enfrenta, o atual Governo PSD/CDS e a *troika*, têm imposto cortes profundos nas prestações sociais (que, para muitos traduz o dismantelamento do estado-social face à perda de direito adquiridos), sobretudo nas pensões³⁸. Para além da dedução de 1% de IRS (e 1,5% de IRS nos escalões mais elevados), e, confiscos nos subsídios, os pensionistas são ainda responsáveis pelo pagamento da CES³⁹ (entre 3,5% e 10% cfm. o valor das pensões). Por força do predisposto no Art.º68º da Lei 55-A/2010, em 2011, todas as pensões foram congeladas, mesmo as pensões mínimas. Em 2012, mais de 60% dos pensionistas do RGSS e da CGA, aferiam pensões de valor inferior a 419€, e, cerca de 77% recebiam menos de 750€/mês. Realçamos ainda que, no início de 2013, o FMI recomendou um corte adicional, em todas as pensões entre 10% e 20%, o que levaria a uma poupança anual na despesa social em cerca de 2.250 e 4.500 M/€, a juntar a cerca de 800 milhões de euros, resultantes da aplicação retroativa do fator de sustentabilidade de 2000-2007 a todos os pensionistas.

Embora, «a conspiração grisalha» tenha vencido “o primeiro assalto de um combate entre gerações, fazendo prevalecer o interesse comum que é exclusivo dos ativos atuais com 50 e mais anos de idade, sobre todos os outros” (Mendes, 2006), contemporaneamente, impacto do «efeito-poupança» das medidas exigidas pela *troika* e pelos atuais responsáveis governamentais, e perante o aumento dos custos da saúde, da tributação e dos transportes, muitos reformados procuram atualmente “rendimentos alternativos que visem garantir uma razoável taxa de substituição dos rendimentos da vida ativa, sob pena de se hipotecar a qualidade de vida do pensionista e a própria credibilidade do Estado” (Guimarães *in* Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões em Portugal)⁴⁰. Para o alcance do nível de vida expectável e desejável pelos reformados, a solução passa, cada vez mais, por continuar a trabalhar para além da idade legislada, e assim, evitar penalizações⁴¹ no valor da pensão.

³⁸ Para conhecer as alterações existentes nas pensões da Segurança Social e CGA no período 2010-2013, importa ver fundamentalmente as seguintes Portarias: 1458/2009; 320-B/2011; 432-A/2012, e ainda, Art. 68º Da Lei 55-A/2010.

³⁹ “Os rendimentos provenientes de pensões ou equivalentes, independentemente da natureza da entidade pagadora, são sujeitas a uma contribuição entre 3,5% e 10% para pensões mensais que variam entre 1.350€ e 3.750€, valor acima do qual se aplica uma contribuição fixa de 10%, nos seguintes termos:

- (i) 3,5 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre 1.350,00€ e 1.800,00€;
- (ii) 3,5 % sobre o valor de 1.800,00€ e 16% sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre 1.800,01€ e 3.750€, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5% e 10%;
- (iii) 10 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a 3.750€” (Governo de Portugal, 2012b:52).

⁴⁰ Disponível em: <http://www.isp.pt/NR/exeres/97C24D91-5FD7-4874-9D7D-FFE049D206D9.htm>, consulta realizada em: 16 de Junho de 2013.

⁴¹ Por instrução do INE, atualmente (Dezembro, 2012), um trabalhador com 65 anos, com 40 anos de descontos que viva até aos 83,84 anos, tem uma estimativa de vida média de 18,84 anos, e, caso se decida

CAPÍTULO IV

EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO DESEMPREGO EM PORTUGAL

Quer devido às consequências que incute nas finanças públicas, quer ainda pelo aumento de despesas com subsídio de desemprego e quebra nas receitas, para Bagão Félix “o grande fator de restrição na Segurança Social não são as pensões, é o desemprego”⁴² (Martins, 2013) – um dos problemas centrais de Portugal. Nesta secção, procura-se definir os vários tipos de modelos de desemprego e, posteriormente caracterizar a evolução da taxa de desemprego em Portugal nos últimos anos, através de uma abordagem sintetizada de alguns dos principais indicadores oficiais estatísticos que permitem visualizar a dimensão do fenómeno em abordagem.

Definição e Tipologias do Desemprego

“Não existe um tipo de desemprego, mas vários” (Neves in Caleiras, 2011). Nos termos da lei⁴³ do regime jurídico de proteção no desemprego – **Desemprego** – refere-se a “*toda a situação decorrente da inexistência total e involuntária de emprego do beneficiário com capacidade e disponibilidade para o trabalho, inscrito para emprego no Centro de Emprego*”, que simultaneamente pode ser considerado um “*fenómeno fortemente discriminatório e seletivo socialmente, que incide de forma desigual nas diferentes categorias populacionais*” (Sem, 1997 in Gonçalves, 2005). É incontestavelmente, “*uma situação muito dolorosa para o país*” (Secretário de Estado do Empreendedorismo, Franquelim Alves⁴⁴); “*Na verdade, trata-se de um drama*” (Caleiras, 2011:53) existente nas economias modernas, resultante sobretudo da discrepância existente entre a oferta e a procura de mão-de-obra.

Para se avaliar as consequências que advém deste fenómeno, como seja a exclusão social, importa interligar a dimensão social à dimensão económica (Caleiras, 2011), particularmente, numa fase de recessão económica e, logo conjuntural, em que “o produto se encontra abaixo do nível de pleno emprego” (Dornbusch, Fisher e Startz, 1999:132), criando condições para o desenvolvimento do – desemprego cíclico – ou seja, quando “o equilíbrio global

reformular em 2013 terá um corte de 4,78% a incidir sobre o valor a que teria direito (caso não trabalhe mais 5 meses). Por sua vez, o beneficiário que tiver contribuído para a segurança social por um período de 35 a 39 anos, para não incorrer em penalização no valor da sua pensão, terá de trabalhar mais oito meses; com contribuições de 25 a 34 anos, dez meses; e de 15 a 24 anos, terá que ser ativo, durante mais 15 meses.

⁴² Importa ver a notícia na íntegra, disponível em :

<http://www.publico.pt/economia/noticia/papel-de-vitor-gaspar-esta-esgotado-diz-bagao-felix-1594928>.

⁴³ Segundo o Guia Prático da Segurança Social, no que concerne ao Regime Geral de proteção social no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem - o Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de Março, altera o Decreto-Lei 220/2006, de 03 de novembro, republicado pelo Decreto-Lei nº72/2010, de 18 de Junho.

⁴⁴ Para análise das declarações prestadas, veja-se artigo completo, disponível em:

http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3209984&seccao=Dinheiro%20Vivo. Consulta realizada em Maio de 2013.

do mercado de trabalho que revela desaproveitamento de mão-de-obra” (Samuelson & Nordhaus, 1988:261).

“Como é possível que o sistema económico dominante, manifestamente incapaz de garantir a todos um nível digno de satisfação de necessidades, possa, ainda assim, dar-se ao luxo de desaproveitar enormes capacidades de trabalho, ou seja, de desperdiçar capacidades de produção? Não será este desperdício, uma escandalosa manifestação de irracionalidade, especialmente intolerável nas sociedades contemporâneas, marcadas por elevados graus de organização institucional e de desenvolvimento técnico e científico?” (Caleiras, 2011).

Notoriamente, “a crise financeira é também uma crise da integração social pelo emprego e da redistribuição pelo Estado-Providência” (Philippe Petit *in* Schnapper, 1998). Embora a capacidade de criação de emprego, seja chave-fundamental para a diminuição da taxa de desemprego, a realidade tem sido marcada por uma tendência decrescente das contratações, “hoje são precisas menos pessoas para assegurar uma maior produção. É preciso, pois, repensar uma organização social na qual aqueles que já não participam na produção do mercado concorrencial de dimensão mundial se vejam reconhecidos como uma utilidade social (*idem*, *ibidem*).

Atualmente, a diminuição da população jovem ativa, o combate ao desemprego e exclusão social, já não é «somente» visto como “problema de equilíbrio económico”. Portugal, como coerentemente Passos Coelho reconhece, “mantém um nível de pobreza bastante acentuado, o que significa que nem sempre criamos oportunidades económicas á cabeça, nem corrigimos suficientemente bem o processo redistributivo (...) através das políticas públicas”⁴⁵. Admite-se que, a eliminação de postos de trabalho e posterior (re) formulação de outros, provoca um fluxo de movimento de entrada e saída permanente de pessoas da população ativa - “fricções do mercado de trabalho” (Dornbusch, Fisher e Startz, 1999:84). O desemprego friccional, então, estritamente interrelacionado com rotação do trabalho, atinge sobretudo aqueles que “têm tendencialmente menos capacidade de organização político-social e tendem a aceitar piores condições e relações laborais” (Varela, 2013a:63). Este conceito corresponde na prática, ao intervalo de tempo em que o trabalhador deixa um emprego, até que readquire outro – passagem entre situações de emprego, desemprego e inatividade da população ativa. Considera-se, como sendo “uma atividade consumidora de tempo, o que significa que seja qual for o momento, haverá sempre trabalhadores desempregados à procura de emprego” (Duarte & Andrade, 2000) e, mesmo aqueles que procuram ativamente um emprego sem porém o conseguirem, são nitidamente afetados por uma sensação de rejeição do mercado de trabalho, o que, resulta num sentimento de inferioridade, não só no que concerne ao nível dos rendimentos, mas ainda, como forma de exclusão social.

⁴⁵ Declarações prestadas pelo Primeiro-ministro, disponíveis em www.portugal.gov.pt/, em 18/02/2013.

O aumento de consequências do desemprego não expectáveis ou pretendidas - quer a nível coletivo, quer a nível individual – retrata notoriamente a insegurança das sociedades de risco (Beck, 1992 *in* Caleiras, 2011), sobretudo, com o espalhar da atual política de austeridade imposta pela *troika*, a ampliação do risco social está claramente correlacionada com o aparecimento de determinados fatores - os processos inerentes da globalização da economia e ainda, da difusão das novas tecnologias de informação e comunicação. Inocula ainda, um aumento das desigualdades da distribuição da riqueza (Hespanha, 2002) – e minimiza as competências e a capacidade de uma resposta eficiente quer dos governos, das instituições ou ainda, dos próprios mecanismos de proteção social.

A paralisação do crescimento económico perfeitamente relacionada com dificuldades estruturais ao nível da competitividade e coesão social, traduz-se no agravamento da taxa de desemprego, na degradação da estabilidade laboral, e ainda, no aumento no desemprego de longa duração - o que comparativamente aos restantes países europeus - evidência a atual precariedade laboral e ainda, a colossal discrepância de repartição de rendimentos entre os vários países. Atente-se assim, dois aspetos importantes do mercado de trabalho, vigentes em qualquer modelo macroeconómico realista – 1.º “a taxa de desemprego flutua muito mais do que seria de esperar com a perspectiva de que todo o desemprego é friccional”, e ainda, 2.º a existência da “relação sistemática entre a taxa de variação dos salários e o desemprego” (Dornbusch, Fisher e Startz, 1999:99). No entanto, embora o contributo do subsídio de desemprego, para aumento do **desemprego friccional**, certo é que o desemprego vem abandonando cada vez mais, o seu carácter friccional, para adquirir cada vez mais, um carácter permanente e estrutural.

Tal como denuncia o relatório da evolução recente do desemprego (Governo de Portugal, 2012a), ainda que na década 90, o desemprego estrutural atinge-se valores na ordem dos 5,5%, na década seguinte aumentou, em média para 8,5%, estimando-se que, em 2011, tenha atingido 11,8%. Então encarado como um fenómeno resistente às terapias políticas clássicas que deixaram de funcionar no grau que seria desejável, o **desemprego estrutural**, resulta então da falta de correspondência existente entre a procura de trabalho das entidades empregadoras e, o nível de competências e situação dos que procuram um posto de trabalho. Para além dos custos sociais inerentes ao “prolongamento da duração do desemprego, que leva a uma maior depreciação das competências produtivas” (Centeno, 2013:71/72), as consequências que este fenómeno acarreta “fazem [ainda] alterar a racionalidade das políticas públicas, ameaçando mesmo os mecanismos de cobertura social do desemprego” (Caleiras, 2011:56).

Importa solucionar urgentemente o problema do desemprego estrutural. No entanto, e como realçou o governador do Banco de Portugal, “a retoma económica resolve o problema do desemprego cíclico mas não o desemprego estrutural”, daí que importa acima de tudo, “conjugando o aumento da produtividade com a criação de emprego nos sectores transaccionáveis incluindo turismo e saúde. Só há desenvolvimento sustentável se o País conseguir garantir o equilíbrio das

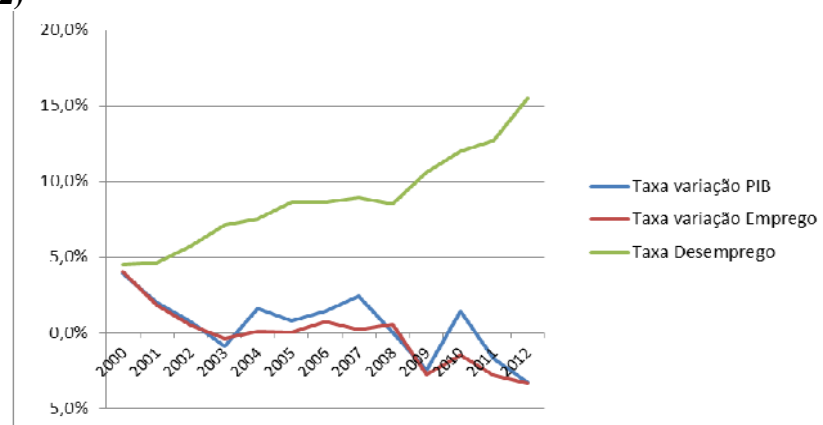
Finanças Públicas, o equilíbrio externo, o crescimento *per capita* e a criação de emprego porque sem criação de emprego não há crescimento sustentável⁴⁶.

Evolução da Taxa de Desemprego e da Taxa de Crescimento do PIB (2002-2012)

O crescimento económico e o contexto institucional dos mercados são variáveis fundamentais para explicar e compreender a variação do nível e da evolução da taxa de desemprego⁴⁷ na Europa (Freyssinet, 2004; IRES, 2000 *in* Gonçalves, 2005).

Á clara desaceleração da atividade económica verificada em Portugal nos últimos anos, encontra-se então associada e evidenciada, uma ininterrupta ascensão da taxa de desemprego⁴⁸, tornando perceptíveis as flutuações cíclicas da taxa de desemprego, incontestavelmente relacionadas com as flutuações da economia (PIB).

Gráfico Nº 6 - Variação do PIB, emprego e desemprego em Portugal (2000/2012)



FONTE: Eurostat e INE

Posteriormente a 2002, verifica-se em Portugal, uma clara desaceleração do crescimento económico. Em 2001, o valor da taxa de crescimento do PIB, era cerca de 2%, sendo que, em

⁴⁶ Consulte-se a advertência do governador do Banco de Portugal, relativamente ao nível do desemprego estrutural, disponível na íntegra em http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/carlos_costa_a_retoma_economica_nao_resolve_o_desemprego_estrutural.html

⁴⁷ Note-se que, “taxa de desemprego é uma variável não observada e que necessita de ser estimada. Para o efeito, é usualmente utilizada a NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment) (...)” (Governo de Portugal, 2012a:10). Este pressuposto macroeconómico é utilizado pelo LBSS, pelo BC, e ainda, pelos governos para argumentar a sustentabilidade (ou não!) do Estado-Social. Contrasta com os desígnios da “Curva de Phillips” que reconhece uma relação inversa entre inflação e desemprego – evidencia que, quanto maior a taxa de desemprego, mais baixa é a taxa de inflação, na prática, com taxas de inflação mais elevadas alcança-se níveis de desemprego inferiores aos da taxa de desemprego natural. Note-se que, o desemprego natural, é o nível de desemprego associado ao produto natural é o nível de desemprego de equilíbrio, quando há estabilidade da taxa de desemprego (Desemprego natural = desemprego estrutural + desemprego friccional) (Moutinho, 2008, Faculdade de Economia do Porto).

⁴⁸ Segundo o INE: Taxa de desemprego: permite definir a relação entre a população desempregada e a população ativa. T.D. (%) = (População desempregada / População ativa) x 100.

2002 diminuiu para menos de 1%. Após um crescimento negativo de 1,3%, em 2003, o PIB encetou um diminuto aumento de 1,1% em 2004. Excetuando o ano de 2007, em que o crescimento económico foi cerca de 2%, e, 2010 (1,4%), sucederam-se períodos de extrema recessão económica – 2009 (-2,7%); 2011(-1,7%) e 2012 (-3,2%).

Naturalmente, associado ao crescimento económico negativo, encontram-se refletidas as trajetórias da taxa de desemprego. Assim, embora anteriormente 2002, a taxa de desemprego manifesta-se valores inferiores a 4,5%, posteriormente, constatou-se um crescimento sistemático do desemprego – 2003 (6,4%), 2004 (6,7%) e 2005 (7,6%) e, uma breve estabilização entre 2006 e 2008.

Numa década (2002-2012), a taxa de desemprego aumentou de 6,1% para 16,9% (dados referentes ao 4º trimestre - ver anexo 3). Atenta a média anual da taxa de desemprego registada em 2012, que o INE assevera ter atingido 15,7%, este valor, representa um aumento de 2,9% comparativamente a 2011 (ver quadro nº10, em anexo), e, adversa as previsões traçadas pelo atual governo, quando as mesmas apontavam para uma taxa de desemprego em 2012 de 15,5% (menor 2 p.p face aos dados auferidos pelo INE).

Com efeito, os dados estatísticos oficiais que o INE denuncia⁴⁹, retratam a magnitude do desemprego sobretudo no último biénio. Entre o 4º Trimestre de 2011 e o 4º Trimestre de 2012, o desemprego oficial aumentou de 771,0 mil para 923,2 mil portugueses, ou seja, num curto espaço de tempo mais de 150 mil pessoas ficaram desempregadas (v. anexo 4).

A evolução dos indicadores macroeconómicos supra examinados, comprova manifestamente, a relação entre crescimento e desemprego prevista pela Lei de Okun⁵⁰ - quando a taxa de crescimento económico contrai, a taxa de desemprego enceta uma trajetória ascendente e, no sentido inverso, quando o PIB real cresce, sequentemente, a taxa de desemprego diminui.

Com base nos princípios da Lei de Okun, aquando a verificação de quebras no crescimento do Produto Interno Bruto, este movimento ocasiona um agravamento na taxa de desemprego. Assim se verificando, entende-se que, as variações cíclicas da taxa de desemprego encontram-se inversamente relacionadas com as variações cíclicas decorrentes no PIB, sendo que, está em conformidade com os períodos recessivos como aqueles que Portugal vem evidenciando – em 2003; 2009; 2011 e 2012.

⁴⁹ Recorde-se que, os dados estatísticos do INE, são apresentados apenas de três em três meses, por sua vez, do Eurostat (atualizados mensalmente), são frequentemente regulados mediante as atualizações do INE e do IEFP.

⁵⁰ 'Okun estimation' is generally called 'Okun's law'. The gap version of Okun's law links deviations from potential output to deviations from the natural rate of unemployment. This version is difficult to use in practice as potential output and the natural rate of unemployment are not observable. The basic version, in which the change in the unemployment rate in a given quarter depends on real GDP growth in that same quarter, can be analytically derived from the gap version under the assumptions of a constant natural rate of unemployment and a constant growth rate of potential output" (European Commission, 2013).

Para além de “uma correlação negativa, ou seja, inversa entre variação do PIB e a variação da taxa de desemprego” (Rosa, 2013a)⁵¹, os dados oficiais do período 2000/2012 asseveram ainda, “uma correlação positiva, ou seja, no mesmo sentido entre a variação do PIB e variação do emprego” (*idem*).

Embora, por regra, ao longo da última década, Portugal tenha mantido uma taxa de emprego⁵² superior à média vigente na EU, desde 2000, a disposição é de progressivo declínio.

Entre 2003 e 2008, “o emprego só aumentou quando a taxa de variação do PIB foi positiva, e a taxa de crescimento económico superior à taxa de crescimento do emprego” (*Idem, Ibidem*).

Importa salientar que, o desenvolvimento destes indicadores e a sua correlação serve o propósito de, ao considerarmos a contínua evolução do desemprego e o crescimento negativo do PIB (conforme os desígnios defendidos por Arthur Okun), por cada diminuição na ordem dos 2 p.p. do Produto Nacional Bruto (PNB) comparativamente ao Produto Nacional Bruto potencial, a taxa de desemprego cresce 1 p.p. Estes desígnios, comprovados pelos dados analisados, mostram de uma forma clara os efeitos diretos da recessão económica no aumento brutal do desemprego (ver relatório sobre a evolução recente do desemprego do Ministério das Finanças – Governo de Portugal, 2012a).

Ora, reconhecendo que a implementação de reformas estruturais ao nível do crescimento, traduz-se então em acréscimos de produtividade, nomeadamente no fator trabalho, ao verificar-se, *ceteris paribus*, um desenvolvimento positivo na produção nacional como indicador de crescimento económico, expecta-se que o aumento nas taxas de emprego, se traduza efetivamente numa real diminuição da taxa de desemprego (Caleiro, 2007).

Taxa de Desemprego por Faixa Etária e Nível de Escolaridade

A forte segmentação que caracteriza atualmente o mercado de trabalho em Portugal, apresenta a sua influência na “divisão do mercado de trabalho, induzida pela legislação, e que introduz restrições na eficiente afetação dos trabalhadores aos postos de trabalho (...)” (Centeno, 2013:24).

A prepotência da atual segmentação laboral é de tal forma preocupante que, tal como alega Robert Castel (*in* Caleiras, 2011) é uma “ameaça ainda maior do que o próprio desemprego, dado que significa o desmantelamento de direitos laborais conquistados ao longo dos últimos 150 anos”. Com o gradual aumento do desemprego, novas alterações verificaram-se na composição dos grupos de desempregados – principalmente, ao nível do grupo etário e da escolaridade.

A diminuta criação de postos de trabalho, tal como a própria destruição de emprego, veementemente associada á proeminente instabilidade laboral, caracterizada por contratos de trabalho com termo, são estratégias que não só, não protegem os trabalhadores, como ainda, os

⁵¹ Veja-se, este e outros importantes estudos económicos, disponíveis em www.ordemeconomistas.pt/.

⁵² Em 2012, (cfr. anexo 16- INE) a taxa de emprego (15 e mais anos), alcançou 51,4% da população, evidenciando no entanto, uma queda de 2,1% face a 2011.

expõem mais à precariedade laboral. No final de 2012, cerca de 580mil pessoas encontravam-se a trabalhar com contrato a termo e, 295 mil a tempo parcial (v. anexo 14). A curta duração dos contratos é então, utilizada pelos empregadores como argumento face a uma maior facilidade e rapidez de transição da «situação emprego-desemprego», sobretudo nas faixas etárias mais jovens da sociedade. A visão de uma carreira profissional, estável e segura, passou a ser substituída por “situações de emprego precárias, e muitas vezes sem quaisquer perspetivas de estabilidade e/ou progresso” (Silva, F. 2013:50).

Quadro Nº 6 – Taxa de Desemprego por Grupo Etário, Sexo e Nível de Escolaridade

Portugal	Sexo	Valor trimestral					C.V.	Variação	
		4.º-2011	1.º-2012	2.º-2012	3.º-2012	4.º-2012		Homóloga	Trimestral
		%						p.p.	
Taxa de desemprego	HM	14,0	14,9	15,0	15,8	16,9	2,3	2,9	1,1
	H	13,9	14,8	15,1	16,0	16,8	3,1	2,9	0,8
	M	14,1	15,1	14,9	15,4	17,1	3,1	3,0	1,7
Dos 15 aos 24 anos	HM	35,4	36,2	35,5	39,0	40,0	4,1	4,6	1,0
	H	33,8	35,8	34,8	37,2	37,8	5,8	4,0	0,6
	M	37,3	36,6	36,4	41,1	42,5	5,6	5,2	1,4
Dos 25 aos 34 anos	HM	15,8	16,9	17,6	18,1	20,0	4,7	4,2	1,9
	H	14,9	16,0	16,6	18,5	19,4	6,3	4,5	0,9
	M	16,7	17,7	18,6	17,6	20,7	6,5	4,0	3,1
Dos 35 aos 44 anos	HM	11,6	12,9	12,2	13,4	15,0	4,6	3,4	1,6
	H	12,1	12,5	12,2	13,6	14,6	6,4	2,5	1,0
	M	11,1	13,4	12,1	13,2	15,5	6,2	4,4	2,3
Com 45 e mais anos	HM	10,2	11,1	11,5	11,4	12,2	3,5	2,0	0,8
	H	10,5	11,5	12,3	12,0	12,9	4,5	2,4	0,9
	M	9,9	10,6	10,5	10,6	11,3	5,2	1,4	0,7
Dos 15 aos 64 anos	HM	14,7	15,6	15,7	16,6	17,8	2,3	3,1	1,2
	H	14,7	15,6	16,0	17,1	17,8	3,1	3,1	0,7
	M	14,6	15,6	15,5	16,1	17,8	3,1	3,2	1,7
Nível de escolaridade completo									
Até ao básico - 3.º ciclo	HM	14,5	15,4	15,9	15,9	17,5	2,9	3,0	1,6
	H	14,6	15,4	15,8	16,8	17,8	3,7	3,2	1,0
	M	14,5	15,4	16,0	14,8	17,0	4,2	2,5	2,2
Secundário e pós-secundário	HM	15,4	16,9	16,8	17,9	18,8	4,4	3,4	0,9
	H	14,0	16,0	16,2	15,9	17,0	6,3	3,0	1,1
	M	16,7	17,7	17,3	19,9	20,5	5,9	3,8	0,6
Superior	HM	10,6	11,2	10,2	12,7	13,4	6,1	2,8	0,7
	H	10,8	10,5	10,3	13,1	12,3	9,3	1,5	-0,8
	M	10,4	11,7	10,1	12,5	14,1	7,3	3,7	1,6

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego - 4º trimestre de 2012.

Em termos de estrutura etária, no final de 2012 (*vide* quadro supra), a taxa de desemprego jovem (15 a 24 anos) foi de 40% (!). Este comportamento na taxa de desemprego jovem (que comparativamente a 2011, denota um aumento substancial de 4,6%) é a evidência empírica, da atual debilidade do mercado de trabalho em Portugal (Gonçalves, 2005) e, acarreta incontestavelmente, sobretudo “dois fenómenos: a exportação de competências e a depreciação do próprio capital humano” (conforme excerto das declarações prestadas por Carlos Costa)⁵³.

Apesar do preocupante número de desempregados jovens, sobressai ainda, o peso da população da faixa etária superior a 45, que representava 12,2% no final de 2012. Este grupo etário é também vulnerável ao desemprego, uma vez que as baixas qualificações se coadunam a uma reduzida mobilidade profissional e, sobretudo, a uma idade considerada elevada para recrutamento, e reduzida, para direito a de pensão de reforma. Ressalve-se que, entre 2000 e 2010, o maior aumento relativo do desemprego, com variações relativas superiores a 200%, ocorreram entre os adultos jovens (25-34 anos) e adultos (35-54 anos) (Dias & Varejão, 2012).

⁵³ Importa analisar na íntegra as declarações do governador do Banco de Portugal, disponíveis em <http://expresso.sapo.pt/carlos-costa-admite-especial-preocupacao-com-o-desemprego-jovem=f805838>.

Com efeito, o baixo nível de escolaridade “dos trabalhadores e empregadores portugueses é também um dado nevrálgico para a compreensão das dificuldades económicas do país e dos impactos no mercado de trabalho da crise financeira” (Cantante, 2010).

Cada vez mais a qualificação dos trabalhadores, o relançamento do crescimento económico, o reforço da competitividade, e ainda, a conceção das conjunturas fundamentais, são pontos-chave “para atacar o flagelo do desemprego e lançar as bases de um modelo de desenvolvimento sustentável gerador de empregos de qualidade” (Conselho Económico e Social, 2012), porém, em 2012, à semelhança do ano anterior, a taxa de desemprego agravou-se em todos os níveis de escolaridade. O *continuum* incremento da taxa de desemprego (sobretudo desde 2008, não inclui *tão-somente* desempregados com baixas qualificações (v. anexo 5). Ainda que, os desempregados com qualificações ao nível do secundário e pós-secundário (18,8%) sejam os mais afetados, desempregados com qualificações superiores têm sido, sucessivamente, cada vez mais atingidos pelo desemprego (13,4%, no 4ºT/2012).

Efetivamente, o atual desperdício e depreciação das qualificações académicas dos diplomados portugueses é reflexo do aumento da oferta, num período evidente de contenção de procura pelas entidades empregadoras, e ainda, da “redução substancial dos fluxos de ingresso dos diplomados na administração pública por motivo da contenção das despesas públicas” (Gonçalves, 2005).

Rácio entre Oferta e Procura de Emprego

Como já salientado anteriormente, a atual incompatibilidade existente entre a oferta e a procura de emprego no mercado de trabalho português (ver anexo 6), evidencia um errado direcionamento das políticas públicas e de brutais dificuldades estruturais que a economia portuguesa padece.

Em 2012, a média entre o número de pedidos de emprego (868 637) e as ofertas (10 640) disponíveis, resultavam numa probabilidade de mais de 70 desempregados, para cada oferta disponível pelo IEFP (v. dados subsequentes do INE e IEFP). A discrepância entre a oferta e a procura é manifesta – veja-se que, o rácio mensal entre a oferta e a procura, em janeiro de 2012 cifrou-se em 12%, porquanto que, em Janeiro de 2000, o rácio apresentado era o triplo do valor atual.

Quadro N° 7 Pedidos e Ofertas de Emprego

	DEZEMBRO 2012	var. %		JAN.12/DEZ.12 média
		mês homólogo	mês anterior	
FIM DO MÊS				
Pedidos de emprego	868 637	+21,7	+0,7	803 263
Desemprego registado	710 652	+17,4	+1,8	665 277
Ofertas de emprego	10 640	+17,3	-4,2	10 507
LONGO DO MÊS				
Pedidos de emprego	56 300	-15,6	-22,8	67 737
Desempregados	54 196	-15,6	-22,4	64 675
Ofertas de emprego	5 875	-1,8	-28,4	7 871
Colocações	3 327	+0,5	-32,9	4 948

Fonte: INE; IEFP.

Gráfico N° 7



Fonte: INE; IEFP.

Desemprego de Longa-Duração

Associado ao recrudescimento do desemprego, sobretudo entre os mais jovens e menos qualificados, está associado o crescente peso da taxa de desemprego de longa-duração⁵⁴.

Entre 2002 e 2012 a proporção de desempregados de longa duração quadruplicou (v. anexo 7). No final de 2012, a taxa de desemprego de longa duração, atingiu 56,3% (INE, Estatísticas de Emprego, v. anexo 8). Na prática, 188 mil desempregados, procuravam emprego há mais de 12 meses, o que, reflectiu um aumento de 20,5% face ao ano precedente, influenciado principalmente, pelo nível de contração económica ao longo de 2011/2012.

Manifestamente, esta tendência agravante do aumento da duração do desemprego evidenciada ao longo das últimas décadas, tem afetado gravemente o capital humano, “que está em risco de se depreciar, ou emigrar, e com isso agravar o empobrecimento da nossa sociedade” (Centeno, 2013:68).

⁵⁴ Veja-se que, a taxa de desemprego de longa duração permite definir a relação entre a população desempregada há 12 e mais meses e a população ativa. T.D. (%) = (População desempregada há 12 e mais meses / População ativa) x 100.

Quadro Nº 8 – População Desempregada por Duração da Procura de Emprego

Portugal	Sexo	Valor trimestral					C.V. 4ºT-2012	Variação	
		4ºT-2011	1ºT-2012	2ºT-2012	3ºT-2012	4ºT-2012		Homóloga	Trimestral
		Milhares de indivíduos						%	
População desempregada	HM	771,0	819,3	826,9	870,9	923,2	2,3	19,7	6,0
	H	405,7	427,3	438,1	468,5	481,8	3,1	18,8	2,8
	M	365,3	391,9	388,8	402,5	441,4	3,2	20,8	9,7
Duração da procura									
Menos de 1 mês	HM	32,0	28,7	23,0	38,8	23,0	14,6	-28,1	-40,7
	H	17,5	14,2	10,0	20,3	11,9	18,2	-32,0	-41,4
	M	14,5	14,5	13,0	18,5	11,1	23,1	-23,4	-40,0
1 a 6 meses	HM	252,8	275,0	241,0	221,5	254,8	4,5	0,8	15,0
	H	128,4	142,7	129,4	117,9	125,3	6,2	-2,4	6,3
	M	124,4	132,4	111,6	103,6	129,5	6,0	4,1	25,0
7 a 11 meses	HM	80,8	99,3	119,7	126,6	125,5	6,7	55,3	-0,9
	H	44,4	47,7	60,9	73,8	70,5	8,5	58,8	-4,5
	M	36,4	51,6	58,7	52,8	55,1	10,0	51,4	4,4
12 a 24 meses	HM	156,4	188,1	160,3	179,7	188,4	5,0	20,5	4,8
	H	86,8	101,4	84,5	94,2	107,6	6,4	24,0	14,2
	M	69,6	86,7	75,8	85,5	80,8	8,2	16,1	-5,5
25 e mais meses	HM	249,1	228,1	283,0	304,2	331,5	3,8	33,1	9,0
	H	128,6	121,4	153,3	162,2	166,5	5,2	29,5	2,7
	M	120,5	106,7	129,6	142,0	165,0	5,2	36,9	16,2

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego - 4º trimestre de 2012.

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego - 4º trimestre de 2012.

Contemporaneamente, reconhece-se que esta tendência da duração do desemprego implícita ao atual sistema de repartição, é “catastrófica para um Estado-providência em que a elegibilidade, o nível de apoios sociais e o financiamento da proteção social dependem, todos eles do emprego” (Silva, F., 2013).

Políticas de Emprego em Portugal

Atualmente, as Grandes Opções do Plano 2012-2015 (GOP)⁵⁵, encontram-se articuladas entre o PAEF (sobretudo as medidas de contenção orçamental) e o Orçamento de Estado (segundo os termos do art.3º, da Lei n.º 64-A/2011) e, visam proporcionar reformas estruturais que orientem o planeamento económico e social⁵⁶.

A realidade do mercado de emprego em Portugal, confirma porém, a existência de “uma perspetiva económica incerta e, políticas de combate ao desemprego inadequadas que têm enfraquecido a procura agregada, retendo a contratação e o investimento” (diretor geral do ILO - Ryder G. (2013))⁵⁷. Importa então que, a prioridade, para além da realização do compromisso assumido em sede de concertação social, seja garantir a diminuição do défice orçamental, e, procurar criar simultaneamente condições para a recuperação do mercado interno, do crescimento económico e logo, criação de investimento e evidentemente, mais e melhor emprego.

⁵⁵ Consubstanciando, aos termos previstos no artº 3º da Lei em apreço, as GOP 2012-2015 são as seguintes: “a) O Desafio da Mudança: a transformação estrutural da Economia Portuguesa; b) Finanças Públicas e Crescimento: e estratégia orçamental; c) Cidadania, Solidariedade, Justiça e Segurança; d) Políticas Externa e de Defesa Nacional; e) O Desafio do Futuro: medidas setoriais prioritárias”. Veja-se documento disponível em: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36566>.

⁵⁶ Como sejam, “através do novo código de trabalho; a nova lei da concorrência; a reforma do mercado do arrendamento; o código de insolvências e múltiplas iniciativas de liberalização do regime de licenciamento, de acesso a profissões ou do reconhecimento de qualificações”) (GOP 2012-2015, p.3).

⁵⁷ Notícia acessível em : <http://www.epochtimes.com.br/onu-alerta-que-200-milhoes-de-pessoas-estara-o-desempregadas-em-2013/>.

À semelhança da “Europa que as colocou no centro da sua Estratégia para o Emprego” (Dias & Varejão, 2012), em Portugal, as políticas do mercado de emprego⁵⁸ são a “ferramenta-chave” ao serviço das políticas públicas, através da promoção da empregabilidade e “intensificação da participação dos cidadãos e do conjunto das instituições representativas da sociedade civil na adoção de medidas de política de emprego, contribuindo assim para o reforço da cidadania e para uma maior transparência nas relações entre o Estado e os cidadãos” (Decreto-Lei n.º 132/99, de 21 de abril). A Lei-Quadro do Emprego, é ainda responsável pela atualização e reforma da legislação referente ao enquadramento da política de emprego - quer pela necessidade de adaptação, quer pela integração de novas formas de resolução - face a flutuações e mudanças que o mercado do emprego vai sofrendo ao longo do tempo, resultado do *gap* entre a procura das empresas e a oferta de mão-de-obra existente no mercado de emprego.

O Rendimento Mínimo Garantido, considerado a primeira política pública, patenteia a importância da articulação entre a inserção profissional e a integração social. Esta medida, parte do Mercado Social de Emprego, é atualmente dirigida aos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (tal como já supramencionado no capítulo II). A notoriedade que os dois instrumentos - o Mercado Social de Emprego (MSE) e o Plano Nacional de Emprego (PNE) (agora Programa Nacional de Reforma) - assumem na exequibilidade e implementação das políticas de emprego, tem sido evidente.

Veja-se que, o MSE (instituído pela resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96), define-se como *“um conjunto diversificado de soluções para a integração ou reintegração sócio-profissional de pessoas desempregadas com base em atividades dirigidas a necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado”*. O MSE abarcou um conjunto de medidas, incluindo Programas Ocupacionais⁵⁹ (POCs) e Empresas de Inserção⁶⁰ (EI), mas ainda (e.g.) os

⁵⁸ Com base nos termos do artigo 1.º da Lei-Quadro do Emprego (Decreto-Lei n.º 132/99 de 21 de abril), política de emprego é “um instrumento de garantia do direito ao trabalho e tem por objetivo a prevenção e resolução dos problemas de emprego, incluindo a melhoria da qualidade do emprego, a promoção do pleno emprego e o combate ao desemprego, no quadro do desenvolvimento socioeconómico, no sentido de melhorar os níveis de bem-estar da população”.

⁵⁹ “A medida 'Programas Ocupacionais' tem como objetivo proporcionar aos desempregados uma ocupação socialmente útil que lhes permita manter o contacto com outros trabalhadores e atividades, evitando a perda de competências socioprofissionais elementares e prevenindo a sua exclusão do mercado de trabalho. A medida destina-se a desempregados subsidiados (POC-Subsidiados) e/ou em situação de comprovada carência económica (POC- Carenciados)” (Dias & Varejão, 2012).

⁶⁰ Cfr. consubstanciado na Portaria nº 348-A/98, de 18 de Junho, as Empresas de Inserção (EI) constituem uma medida de política ativa de emprego promovida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), cujo objetivo é o de imprimir um novo espírito ao empreendedorismo social, articulando duas faces de uma mesma moeda – o económico e o social. Nesse sentido, a Portaria que criou as EI refere explicitamente que são objetivos da medida *“promover a aquisição e o desenvolvimento de competências sociais, pessoais e profissionais adequadas ao exercício de uma atividade profissional, de modo a facilitar a integração de pessoas em processo de inserção na vida ativa”* e *“estimular o desenvolvimento sócio local através da criação de empregos em atividades económicas dirigidas a necessidades sociais por satisfazer”*. Partindo da ideia de que ter um emprego constitui a via principal para a inclusão social (tal como defende Caleiras, 2011), as EI visam estabelecer pontes entre medidas de emprego e de inclusão social).

apoios à Criação do Próprio Emprego⁶¹ e as Iniciativas Locais de Emprego (ILEs), e o Programa Inserção-Emprego⁶².

Por sua vez, o PNE (instituído pela resolução do Conselho de Ministros n.º 59/98), apresenta-se como um conjunto variado e expressivo de programas direcionados para a inclusão social e tem sido desenvolvido em Portugal, por via dos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAIs). Tal como defende Caleiras (2011), “a articulação entre os PNEs e os PNAIs tem-se traduzido, numa sobrevalorização do primeiro relativamente ao segundo (...) o antigo PNE, agora Programa Nacional de Reforma (...) instrumento principal de ação (...) a importância e o impacto dos Planos Nacionais para a Inclusão (agora rebatizados de Relatórios Nacionais sobre as Estratégias de Proteção Social e de Inclusão Social) são claramente desvalorizados a favor de uma maior governabilidade e de políticas ativas”.

O seu objetivo é duplo, por um lado, visa facultar um acesso equitativo ao emprego e, por outro, garantir um conjunto de bens necessários ou “*mínimos vitais*”, como são considerados nos termos da Lei de Bases da Segurança Social de 2007.

Na era da globalização, o nível de proteção do emprego, encontra-se claramente dependente “da articulação das políticas de emprego, de proteção social e de regulação dos mercados de trabalho” (Dornelas *et. al* (2011). A regulação do mercado de trabalho realiza-se mediante “dois tipos de intervenções: *i*) nos contratos, através da legislação do emprego, que estabelece os princípios de relacionamento entre a oferta e a procura de trabalho e *ii*) na proteção dos períodos de desemprego, definindo sistemas de suporte ao rendimento e de apoio para regresso em emprego” (Centeno, 2012:21).

Face à “necessidade de benefícios de reformas que assegurem níveis de bem-estar compatíveis com a manutenção do consenso institucional e da coesão social”⁶³ (Banco de Portugal, 2013), todo o esforço e recursos envolvidos em torno de políticas de emprego, tão-

⁶¹ As medidas de apoio à criação do próprio emprego, regidas pela Portaria no 196-A/2001, de 10 de março, permitem a concessão de apoios a desempregados com projetos de investimento, desde que estes assegurem o emprego a tempo inteiro do promotor e ainda, que seja demonstrada a sua viabilidade económico-financeira. A verificar-se a sua exequibilidade, ocorrerá o pagamento integral do montante global das prestações de desemprego a que o promotor ainda teria direito.

⁶² O programa Inserção-Emprego foi concebido como “instrumento privilegiado de combate aos fenómenos do desemprego, da pobreza e da exclusão, e, portanto potenciador de uma maior coesão social” (*in* Caleiras, 2011). Criados em 2009 (Portaria no 128/2009, de 30 de janeiro e Portaria no 294/2010, de 31 de maio) os Contratos Emprego-Inserção e os Contratos Emprego-Inserção+, estão incluídos no âmbito das medidas de apoio a inserção de desempregados do Eixo 5 (“Apoio ao Empreendedorismo e Transição para a Vida Ativa” do Programa Operacional Potencial Humano). Como realçam Dias & Varejão (2012:51/52), o objetivo destas medidas é promover a empregabilidade de pessoas desempregadas em conformidade com o mercado de trabalho, e, potenciando as suas competências socioprofissionais e, simultaneamente, apoiar atividades socialmente necessárias, isto é, que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias. É dada preferência a grupos de desempregados específicos – i.e. pessoas com deficiência, DLD, ex-reclusos (e.g.).

⁶³ Veja-se para o efeito o *boletim económico – Inverno 2012: Projeções para a Economia*, disponível em www.bportugal.pt/pt-PT/.../Paginas/combop20130115.aspx. Acedido em: 14 de junho de 2013.

somente obterão os resultados expectáveis, aquando da remoção de barreiras ao investimento, sobretudo, quando é claramente perceptível e coerente que, a desenvoltura do desenvolvimento económico decorre da mobilização - quer dos agentes económicos, quer sociais. Obviamente, e como coerentemente avisa Mendes (1995), “será pois em condições difíceis que a segurança social terá que responder, no curto prazo, aos desafios derivados da reconhecida necessidade de inversão do seu papel na gestão do emprego: cada vez mais associada às políticas ativas de emprego e menos remetida para atuação meramente seguradora e assistencial, ou de válvula de escape involuntária, nos apertos financeiros dos empregadores”.

Medidas Ativas

Sendo o objetivo último das medidas ativas, a estimulação da criação de emprego contribuindo para a prevenção e minimização dos atuais níveis de desemprego, tal como ainda, para a necessária e urgente melhoria qualitativa e quantitativa da empregabilidade, estas políticas, podem atuar no mercado do trabalho sob duas formas - nomeadamente do lado da procura de trabalho (“disponibilizam mecanismos que melhoram o processo de procura” (Centeno, 2013:83) e do lado oferta, através do aumento das capacidades e do capital humano (“dotam os trabalhadores de capacidade produtivas mais adequadas às necessidades das empresas, promovendo a formação de melhores pares trabalhadores-empresa”) (*idem*).

Têm desempenhado um papel-chave na (re) inserção profissional de beneficiários, assumindo-se como uma importante estratégia “na gestão do mercado de trabalho, quer na perspetiva preventiva, quer na perspetiva reparadora do desemprego e da inclusão socioprofissional de grupos com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho” (MSSS, 2012) que, em exercício simultâneo com as medidas passivas, contribuem substancialmente para contrariar a tendência do desemprego friccional e evidentemente, o prolongamento da duração do desemprego.

Consideradas pelo IEFP, como as medidas ativas com maior potencialidade e exequibilidade operacional, importa destacar medidas como o Estímulo 2012 (portaria n.º 45/2012, de 13 de fevereiro) e ainda, o PAECPE (programa de apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego (portaria n.º58/2011, de 28 de Janeiro) (Dias & Varejão, 2012).

Estímulo 2012

O Estímulo 2012 tem como público-alvo, os desempregados cuja inscrição nos Centros de Emprego, tenha sido realizada num prazo mínimo de 6 meses. O objetivo primordial desta medida, prende-se com uma maior potencialização⁶⁴ de regresso à vida profissional ativa, por parte dos desempregados que revelem maiores vulnerabilidades de (re)inserção, promovendo a melhoria quer da produtividade, quer da competitividade laboral e, em simultâneo, fomenta novas capacidades e competências através da aposta na formação.

Esta política tem, segundo o IEFP, requisitos obrigatórios verificáveis, nomeadamente, a existência de celebração de contrato de trabalho não inferior a 6 meses, a tempo completo; formação ajustada às competências do posto de trabalho - seja em contexto de trabalho (duração mínima de 6 meses), seja na entidade formadora certificada (duração mínima 50 horas) - e, ainda a criação líquida de emprego e manutenção do nível de emprego durante o período de duração do apoio.

Efetivamente, esta medida detém implícitos, apoios financeiros para desempregados, nomeadamente, 50% da retribuição mensal paga ao trabalhador, até ao limite de 1IAS (valor em 2012 - €419,22), por mês, pelo período máximo de 6 meses; uma majoração de 10% em situações de celebração de contratos de trabalho sem termo; ou ainda, em contratos de trabalho⁶⁵ com desempregados, sejam eles, beneficiários do RSI; jovens com idade igual ou inferior a 25 anos; pessoas com deficiência e incapacidade; mulheres com um nível de habilitações inferior ao 3.º ciclo do ensino básico; inscritos há pelo menos 12 meses consecutivos.

Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego

O PAECPE, por sua vez, tem como destinatários os desempregados inscritos no IEFP, desempregados involuntariamente até ao prazo de 9 meses e/ou aqueles que independentemente do motivo, estejam inscritos há 9 ou mais meses; jovens à procura do 1º emprego com idade até 35 anos, com o ensino secundário completo ou nível 3 de qualificação ou a frequentar um processo conducente à obtenção desse nível de ensino ou de qualificação e, que não tenha tido anteriormente um contrato de trabalho sem termo; pessoa que nunca tenha exercido atividade profissional por conta de outrem ou por conta própria; trabalhador independente cujo rendimento médio mensal, nos meses em que exerceu profissão, esta tenha sido inferior à remuneração mínima mensal garantida.

⁶⁴ Importa reconhecer que, em apenas pouco mais de três meses, esta medida reinseriu aproximadamente 1300 desempregados (v. Anexo 9).

⁶⁵ Segundo Centeno (2013:22) “o papel dos contratos de trabalho centra-se na resolução de três problemas económicos essenciais: a regulação do risco; da assimetria de informação e da dependência mútua de trabalhadores e empresas, resultante dos investimentos de ambos na relação laboral”.

Segundo o IEFP, esta política ativa pode-se apresentar de diferentes tipologias: 1) - Apoios à Criação de Empresas através de linhas de crédito (ou seja, uma medida de apoio a projetos de criação de empresas que originem a criação de emprego, através de linhas de crédito (bonificado) disponíveis junto dos bancos aderentes (nomeadamente, MICROINVEST e INVEST+); 2) - Plano Nacional de Microcrédito (medida de apoio a projetos de investimento viáveis que criem e consolidem postos de trabalho sustentáveis, através da linha de crédito MICROINVEST disponível junto dos bancos aderentes para o efeito).

Quadro Nº 9 – Apoios Ao Empreendedorismo

	MICROINVEST	INVEST +
N.º máximo de PT s a criar	10 postos de trabalho	10 postos de trabalho
Máximo por Operação	Até € 20.000	De € 20.000 até € 100.000
Cobertura do investimento pela operação de crédito	100%	Até 95%
Lim. financiamento por PT	NA	Até € 50.000/ PT
Prazo das Operações	7 anos (84 meses)	7 anos (84 meses)
Período de Carência	24 meses (Carência de Capital)	24 meses (Carência de Capital)
Taxa de Juro	Euribor a 30 dias + Spread 2,5%	Euribor a 30 dias + Spread 2,5%
Bonificação de Juros do IEFP	Bonificação total no 1.º ano. Anos seguintes: valor do Spread deduzido de 0,25%	Bonificação total no 1.º ano. Anos seguintes: valor do Spread deduzido de 0,25%
Taxa de Juro a cargo do Beneficiário	Euribor a 1 mês acrescida de 0,25% com mínimo de 1,5% e max. de 3,5%	Euribor a 1 mês acrescida de 0,25% com mínimo de 1,5% e max. de 3,5%
Período de Reembolso	60 meses, com 24 meses de carência	60 meses, com 24 meses de carência
Garantia	100%	75% do valor do capital em dívida



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

www.iefp.pt

Salvagarde-se ainda que, esta política de emprego é, revestida por uma modalidade essencial – direcionada a Apoios à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego⁶⁶ - medida de apoio a projetos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego, desde que os mesmos assegurem o emprego, a tempo inteiro, dos promotores (pagamento único, parcial ou total, do montante global de subsídio de desemprego).

Não obstante esta medida ter vindo a revelar resultados que, comparativamente às restantes medidas, poderá considerar-se como suficientes (como comprova os dados disponibilizados pelo Relatório de Execução Física e Financeira do IEFP (ver anexo 10), na generalidade, e como certifica Centeno (2013:75), apesar de todo o investimento realizado em políticas ativas existentes (ver anexo 11), na realidade “os resultados na maioria dos países são desanimadores (...) o impacto na transição para o emprego acaba por não ser significativo, produzindo poucos efeitos na taxa natural de desemprego⁶⁷”.

⁶⁶ Atente-se que, o IEFP tem ao dispor dos cidadãos desempregados, apoio técnico gratuito e facultativo, para aqueles interessados – seja na fase pré-projecto ou pós-projecto – mediante um conjunto de 47 entidades que disponibilizam apoio técnico na ajuda da criação e consolidação aos projetos apresentados pelos desempregados, aprovados pelo Ninho de Empresas.

⁶⁷ A taxa natural de desemprego define-se como “o valor para o qual os diversos e diferenciados mercados de trabalho de um país se encontram, em média, em equilíbrio (...) nas últimas décadas, a taxa natural

Medidas Passivas

Subsídio de Desemprego Subsídio Social de Desemprego

As medidas passivas do mercado de trabalho, são compostas por duas componentes principais: subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego.

Ambas as medidas, visam auxiliar financeiramente o beneficiário, minimizando as consequências decorrentes do desemprego involuntário, no entanto, numa fase económico-financeira deplorável e fragilizada, subsistem beneficiários de prestações sociais que se esquecem da lógica do contrato social – “para que uns possam beneficiar de certos direitos sociais, outros deverão ter contribuído com os seus impostos e descontos (...), os direitos sociais (...) são antes fruto de um compromisso intergeracional, condicionado à existência de uma situação económico-financeira e política que os sustente” (Silva, F., 2013:36).

Mediante a importância da sustentabilidade, equidade, eficácia, eficiência e parcimónia da economia e do próprio estado social, importa precaver situações em que a subsidiação do desemprego é vista como um fator de desincentivo ao trabalho e um entrave à mobilidade laboral (Lefresne (2005) in Caleiras (2011), ou seja, visto como *risco moral*. Como alvitram Dornbusch, Fisher e Startz (1999:140) “quanto mais elevado for o rácio de substituição, menos urgente se tornará a aceitação de um emprego por parte de um indivíduo desempregado”, porém, têm sido visíveis os esforços de contorno deste «efeito perverso» das prestações de desemprego: o “montante mensal do subsídio de desemprego não pode, em qualquer caso, ser superior ao *valor líquido* da remuneração de referência que serviu de base de cálculo ao subsídio de desemprego” (guia pratico da Segurança Social⁶⁸); a existência de limites (mínimos e máximos) que têm agora que ser respeitados (estando salvaguardados os direitos daqueles que à data reuniam as condições exigidas, para acesso ao direito desta prestação pecuniária por um período de tempo maior do que o atualmente em vigor nos termos da lei).

Atente-se que, em 2012, os prazos de atribuição e os valores máximos do subsídio de desemprego foram alvo de alterações que abrangem aqueles que ficaram sem emprego a partir de 1 de Abril.

Os beneficiários que a 31 de março de 2012 apresentavam os requisitos necessários para acesso ao subsídio de desemprego, têm determinado o período de concessão do subsídio, segundo a idade e o período de descontos àquela data, mantêm esse período de concessão do

avançou entre 4 a 6% entre o início dos anos sessenta e meados da década de oitenta” (Samuel & Nordhaus, 1988:269).

⁶⁸ O guia práctico da Segurança Social disponibilizado pela segurança social, permite uma visão célere da alteração das regras respeitantes ao período de concessão das prestações de desemprego que, passa a ser calculado, não somente com base na idade do beneficiário, como também, na carreira contributiva verificada até à situação de desemprego. Consultar: <http://www4.seg-social.pt/guias-praticos>.

subsídio na primeira situação de desemprego subsidiado ocorrida após 01-04-2012 (ver tabela seguinte).

**Quadro N° 11 – Período de Concessão do Subsídio de Desemprego
(Beneficiários-Desempregados até 01-04-2012)**

Idade do Beneficiário	N.º de meses com descontos para a SS	Durante quanto tempo recebe	
		N.º de dias	Acréscimo
Menos de 30 anos	24 ou menos	270	—
	Mais de 24	360	+30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações
Igual ou superior a 30 anos e inferior a 40 anos	48 ou menos	360	—
	Mais de 48	540	+30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
Igual ou superior a 40 anos e inferior a 45 anos	60 ou menos	540	—
	Mais de 60	720	+30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
Mais de 45 anos	72 ou menos	720	—
	Mais de 72	900	+ 60 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos

Fonte: Guia-prático do subsídio de desemprego, disponível em <http://www4.seg-social.pt/guias-praticos>

Assim, para pedidos até 1 de abril, o subsídio de desemprego pode ter um valor máximo de 1257,66 euros (ou seja, 3 IAS) e, um valor mínimo de 419,22 EUROS (1IAS); os cidadãos que posteriormente à data em questão, fiquem sem emprego, no máximo poderão receber 1048 euros (2,5 IAS), sendo que o valor mínimo se manterá inalterado. Atente-se ainda que, o valor do subsídio não pode ultrapassar 75% da remuneração líquida de referência.

Os desempregados após 1 de abril de 2012, são penalizados com um corte de 10% no valor do subsídio após os primeiros 6 meses, porquanto, os desempregados anteriores à data, encontravam-se impunes a esta penalização.

Ressalve-se ainda que, tal como o consubstanciado no Orçamento de Estado 2013, todos os desempregados serão alvo da penalização do pagamento da “contribuição extraordinária”⁶⁹ de 6%, o que, evidentemente, se traduz no pagamento de um valor mínimo inferior, ao vigente na lei (1IAS - €419.22). Embora a revisão do código de trabalho (em vigor, desde a 1 de Agosto) simbolize uma tentativa de correção das políticas de desemprego, e logo, diminuição da despesa social, o âmbito a importância destas alterações não tem sido consensual:

⁶⁹ Como referido anteriormente, as prestações sociais vêm sofrendo alterações significativas, nomeadamente no que se refere às regras de cálculo dos subsídios de desemprego, ao grau de restritividade no acesso às prestações, às condições de recursos aplicadas em algumas prestações em dinheiro e à redução de algumas das prestações propriamente ditas. Sublinhe-se que, encontra-se em vigor desde Janeiro de 2013, o corte de 6% no subsídio de desemprego, concernente à “contribuição extraordinária” exigida no OE 2013. (Importa ainda, ver a notícia de Pedro Mota Soares do corte do Subsídio de Desemprego, disponível em http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3008210&page=-1

para Raquel Varela a revisão do código de trabalho, “*não só vem baixar para metade o valor das horas extraordinárias, que tinham particular importância para subir o salário dos trabalhadores do setor industrial, como vem facilitar os despedimentos* (Varela, 2013a:62) (...) *para além de diminuir drasticamente o valor das reforma antecipadas, facilita os despedimentos, baixando muito o nível das indemnizações* (...)”; porquanto que, para Centeno (2013:81) “a recente revisão da legislação do sistema de subsídio de desemprego deu alguns passos no sentido correto, reduzindo a duração dos períodos de atribuição dos benefícios e procurando associar o acesso ao subsídio com a carreira contributiva do trabalhador (...)”.

No entanto, como aferível por comparação das tabelas apresentadas, a lei continua a ter algumas distorções e, a mais grave que importa realçar - “um ano de trabalho é valorizado de forma diferente para trabalhadores com idades diferentes” (*idem*). Na perspetiva de Carolo, este facto, “constitui apenas um exemplo de como a proteção social, em certas situações, está desfasada das novas dinâmicas no domínio do Trabalho”. Porém, não obstante das razões desta divergência, o que está “em causa a legitimidade do próprio Estado, pela sua incapacidade de promover a integração no sistema, fragilizando o pacto social subjacente ao Estado-Providência” (Santos, 1998).

Assim, para os desempregados pós-01/04/2012 e que, em 31/03/2012 não cumpriam o prazo de garantia exigido para acesso ao subsídio de desemprego, os períodos de duração da prestação pecuniária aplicados, são os vigentes cfm. regulamentação do seguinte quadro da Segurança Social.

Na prática, um beneficiário com 25 anos e 12 meses de descontos para a Segurança Social, tem direito a usufruir 150 dias (5 meses) de subsídio de desemprego, no entanto, outro beneficiário com 52 anos e a mesma quantidade de descontos (12 meses), tem direito a 270 dias (9 meses).

**Quadro Nº 11 – Período de Concessão do Subsídio de Desemprego
(Beneficiários-Desempregados pós-01/04/2012)**

Idade do Beneficiário	N.º de meses com descontos para a SS	Durante quanto tempo recebe	
		N.º de dias	Acréscimo
Menos de 30 anos	Menos de 15	150	+30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24	210	
	Igual ou superior a 24	330	
Igual ou superior a 30 anos e inferior a 40 anos	Menos de 15	180	+30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24	330	
	Igual ou superior a 24	420	
Igual ou superior a 40 anos e inferior a 50 anos	Menos de 15	210	+45 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24	360	
	Igual ou superior a 24	540	
Mais de 50 anos	Menos de 15	270	+ 60 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24	480	
	Igual ou superior a 24	540	

Fonte: <http://www4.seg-social.pt/guias-praticos>

Face á necessidade de contrariar o *risco moral* (que torna os trabalhadores menos receosos de ficarem desempregados); a *seleção adversa* (“preferência dos indivíduos por um padrão de rendimento estável que minimize as consequências que decorrem de choques imprevisíveis” (Centeno, 2013:78); e ainda o *salário de reserva* (pelo aumento da exigência do rendimento salarial) impõe-se que as, “as medidas passivas de emprego devam ter a duração do período de tempo estritamente necessário para que seja possível o retorno ao mercado de trabalho” (Fonseca, 2006) ”.

A verdade é que o sistema, tal como concebido, gera uma elevada desigualdade na distribuição das despesas com o subsídio de desemprego, superior àquela observada com a distribuição salarial. “Subverte-se a lógica de construção do sistema, que visa proteger aqueles que tem mais dificuldades em manter os níveis de consumo enquanto desempregados” (Centeno, 2012), ou seja, aqueles que menos tempo usufruem do subsídio de desemprego (os que recebem menos), têm uma maior predisposição para arranjar rapidamente um novo emprego e, logicamente, contribuir para o financiamento da Segurança Social, para o pagamento dos subsídios de desemprego (dos que mais recebem) – na prática – aqueles que se *aproveitam da generosidade* do subsídio de desemprego e prologam ao máximo a sua tranquila estadia às custas dos esforços dos que trabalham⁷⁰.

Daí que, a necessidade de aumento dos critérios de exigência para acesso á prestação, seja ponto assente e visível na atual legislatura – um conjunto de critérios, entre os quais, importa realçar os principais – terem exercido uma profissão regulada por contrato de trabalho; terem realizado a inscrição como desempregado num Centro de Emprego; a solicitação da prestação pecuniária ter sido executada até um prazo máximo de 90 dias após o início da situação de desemprego; devem cumprir o prazo de garantia (nas situações de situações de trabalhadores por contra de outrem) para ser atribuído o direito á prestação – o beneficiário tem que ter trabalhado e descontado para o sistema da segurança social (ou outro regime obrigatório de proteção social) por um prazo nunca inferior a 360 dias nos 24 meses precedentes á data na qual ficou sem posto de trabalho (o prazo de garantia prazo anterior mínimo, era de registo de 15 meses de descontos para o sistema de segurança social, no decurso dos últimos 24 meses); a recusa de emprego conveniente, ou ainda, de formação profissional ou trabalho socialmente necessário, tal como duas faltas injustificadas perante convocação pelo Centro de Emprego, ditam o fim do pagamento do subsídio de desemprego. Após decorrência da anulação dos atos, perante o incumprimento dos deveres do desempregado, exige-se um prazo mínimo de 90 dias até possibilidade de nova inscrição no Centro de Emprego.

⁷⁰ São “os indivíduos com rendimentos superiores que não só recebem benefícios mais elevados, como ainda acabam por prolongar mais a sua passagem pelo desemprego subsidiado (Centeno,2013:79).

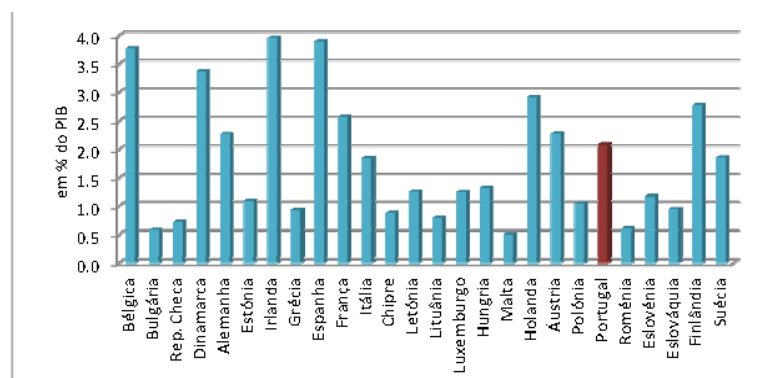
Encontrando-se esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego, à semelhança do procedimento do RSI, ou do CSI, exige uma prova de condição de recursos (ou seja, em função do rendimento *per capita* familiar), que evidencie a inexistência de ativos mobiliários com valor superior a 100 mil euros, e ainda, cujo rendimento médio de cada pessoa do agregado, não alcance 1IAS. Sabe-se que, para os beneficiários que passaram a usufruir desta prestação até 1 de abril, o subsídio social de desemprego evidencia um valor correspondente a metade do tempo de atribuição; conquanto, para aqueles que passaram a ter direito à prestação após 1 de abril, o período de concessão é equivalente ao do subsídio de desemprego inicial na situação do beneficiário ter mais de 40 anos, e de metade do período, para aqueles com menos de 40 anos, cuja prova de condição de recursos tem de ser cumprida todos os 6 meses.

Despesa Pública com Políticas de Emprego

Embora Portugal e Espanha, apresentem das taxas de desemprego mais elevadas nos últimos anos, é incontestável o esforço que vem sido encetado na implementação de políticas de emprego.

Nas últimas décadas o investimento realizado em políticas de emprego – medidas ativas e medidas passivas – detém um perceptível peso no PIB, que atribui a Portugal, a décima posição no que concerne à despesa total com políticas de emprego “os gastos com políticas de emprego (medidas passivas e ativas, incluindo aconselhamento e apoio a procura de emprego) variaram, em Portugal, entre 1.5% do PIB (em 2008) e 2.1% (em 2010). Durante este período, os gastos em Portugal com estas medidas foram sistematicamente inferiores a média europeia, a 15 ou a 27” (Dias & Varejão, 2012). Irlanda, Espanha e Bélgica ocupam posições de destaque, conforme asseverado pelo Eurostat.

Gráfico N° 8 - Despesa total com política de emprego, por país (2010)



Nota: inclui medidas passivas, medidas ativas e despesa com o serviço público de emprego.

Fonte: Eurostat - Labour Market Policy Database

Conforme quadro nº 12, admite-se ainda que entre 2006 e 2010, em média, o valor despendido por Portugal com medidas passivas, comparativamente à despesa encetada com medidas ativas, foi mais que o dobro, sendo que a despesa com medidas ativas, no período em análise, representou entre 0.44% e 0.58% do PIB e, no caso das medidas passivas, valores compreendidos entre 1.19% e 1.39%.

Portugal, despendeu no mesmo período de tempo, aproximadamente a mesma quantia em medidas passivas, que a UE27 – cerca de 6% do PIB.

Quadro Nº 12 - Despesa com medidas ativas e passivas de emprego (% do PIB)

		2006	2007	2008	2009	2010
Total^a	Portugal	1.76	1.54	1.52	2.06	2.08
	UE*	1.83	1.62	1.62	2.17	:
Medidas Ativas	Portugal	0.44	0.37	0.41	0.63	0.58
	UE*	0.50	0.46	0.47	0.54	:
Medidas Passivas	Portugal	1.19	1.05	0.99	1.31	1.39
	UE*	1.13	0.95	0.96	1.40	1.36

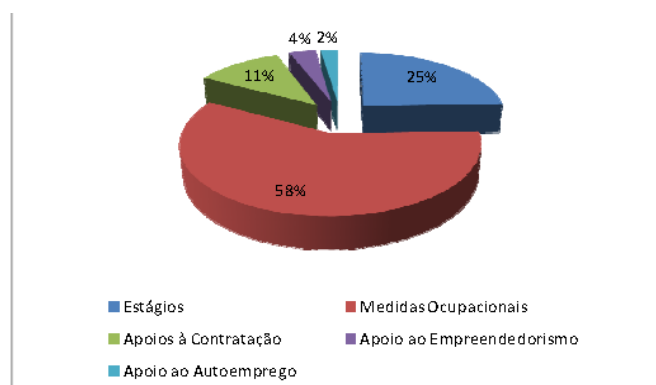
Fonte: Eurostat; Para uma descrição das categorias de medidas, importa consultar Labour Market Policy Database -Methodology;

^aTotal para medidas de políticas de emprego, designadamente, medidas passivas; ativas e funcionamento dos serviços públicos de emprego;

*27 países.

Com base nos dados facultados pelo estudo da Faculdade de Economia do Porto (Dias & Varejão, 2012), de janeiro de 2000 e agosto de 2011, foram registados pelo IEFP, 1.04 milhões de participações de beneficiários em medidas de emprego, sendo que, as medidas ocupacionais representam aproximadamente 60%, das participações em medidas ativas, seguindo-se dos estágios (25%).

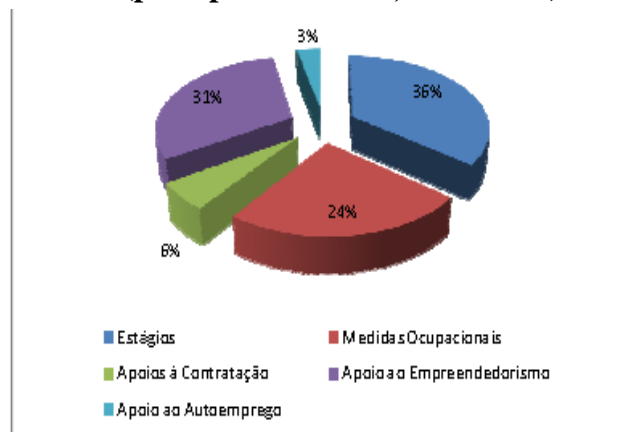
Gráfico Nº 9 - Participações em Medidas Ativas de Emprego (por tipo de medida; 2000-2011)



Fonte: IEFP

Do leque de medidas ativas implementadas entre 2000 e 2011, os estágios foram então, os que representaram a maior parcela de gastos com medidas de emprego (36%), seguindo-se as medidas de apoio ao empreendedorismo (31%) e, as medidas ocupacionais (24%). Estas medidas têm claramente, como já constatado pelos dados do Eurostat, um proeminente peso e efeito visível na despesa pública portuguesa com estas medidas “foi a preços de 2011, aproximadamente igual a dois mil milhões de Euros” – como salientam Mónica Dias e José Varejão (2012).

**Gráfico N° 10 - Despesa Pública com Medidas Ativas de Emprego
(por tipo de medida; 2000-2011)**



Fonte: IEFP

Embora, se reconheça no OE 2013 (Governo de Portugal, 2012b), a importância da desenvoltura e promoção de políticas de emprego no combate ao desemprego; da aposta na formação profissional; dinamização de medidas ativas de emprego inovadoras, e ainda, do desenvolvimento de iniciativas de aumento da produtividade e competitividade - especialmente no âmbito da legislação laboral onde se concentram as principais ferramentas - é evidente que, e sem formular juízos de valor relativamente à ação pública interventiva no mercado de trabalho, são manifestas as dificuldades - quer dos desempregados, quer das entidades públicas responsáveis - “um verdadeiro labirinto de escolhas em permanente mutação que não pode deixar de gerar senão dificuldades de identificação da(s) medida(s) mais adequada(s) a cada candidato e custos acrescidos com a sua gestão” (Dias & Varejão, 2012).

Na realidade, e, embora “a maioria dos países da OCDE faça investimentos substanciais nestes programas, entre 0,5% e 2% do produto interno bruto” (Centeno, 2013:84), a implementação destas políticas da maioria dos países demonstra, resultados reduzidos “por causa do carácter demasiado abrangente com que são executadas”. A solução poderá passar por direccionar todos os “esforços financeiros e de aplicação a grupos de indivíduos com especiais dificuldades de inserção no mercado de trabalho” (*idem*, 2013:86), tais como sejam, os jovens; os menos qualificados, os desempregados «velhos para trabalhar e novos para a reforma», ou ainda, aqueles atingidos pelo DLD. Visto isto, “a solução poderá residir numa articulação entre uma

política de formação dirigida a grupos específicos (em vez da atual massificação) e a política fiscal” (*idem*)

Assim, e não obstante, o estudo realizado pela Faculdade de Economia do Porto (Dias e Varejão) assevere que mediante a avaliação das políticas ativas de emprego, os resultados conclusivos⁷¹ apontem para uma produção de “efeitos positivos sobre a probabilidade de emprego dos participantes (...) para o conjunto das medidas de emprego [sendo estimada uma] probabilidade de emprego dos participantes ao fim de um ano, superior em 10 a 25 pontos percentuais a probabilidade de emprego de um não-participante”, há que evidenciar as políticas de emprego não têm, no geral, evidenciado resultados que preencham as expectativas e necessidades do mercado de trabalho - “(...) a evidência internacional indica que estas políticas têm efeitos diminutos ou nulos na empregabilidade dos indivíduos. (...) o impacto das medidas foi limitado, reduzindo, no máximo, a duração do desemprego em meio mês. (...) (Centeno, 2013:85).”

Portugal atravessa, um “momento histórico de crise do capitalismo” (Behring *in* Varela, 2012:153), no qual, o desemprego é o seu maior flagelo. O desajustamento entre as novas necessidades da procura de trabalho e as disponibilidades da oferta⁷², tende a aumentar o desemprego e que, inevitavelmente, incide sobre os mais inexperientes e menos qualificados, cria-se então condições para a perda de capital social/produktividade associada a uma experiência de desemprego de longa-duração.

A intervenção governamental centra-se então, tradicionalmente em duas áreas: por um lado, as políticas passivas do mercado de trabalho, cuja principal função é proteger a perda de rendimento do trabalhador” (subsídio de desemprego) e, por outro lado, as políticas ativas do mercado ambicionam acelerar e melhorar a transição do desemprego para o emprego, promovendo meios de procura de trabalho e dotando o trabalhador de capital humano adequado a um novo emprego” (Centeno, 2013:68).

Os efeitos da “crise das estratégias keynesianas e as exigências de superlucros” são de tal forma violentos, que exigem uma forte quebra nos gastos do estado social através de medidas

⁷¹ As medidas de emprego com um maior grau de exequibilidade com sucesso face à atual conjuntura, são as medidas de apoio à contratação e as medidas de apoio ao empreendedorismo, designadamente, as menos relacionadas com mecanismo de aprovisionamento (“*lock-in*”), uma vez que permitem celebrar uma ligação eminente e urgente, na relação trabalhador-empregador. Contrariamente, as que revelam um resultado aquém do expectável e uma menor probabilidade de emprego, são os estágios e medidas ocupacionais, pois limitam a intensidade da procura de emprego que resulta da menor disponibilidade de tempo do participante (Dias & Varejão, 2012).

⁷² “A oferta de trabalho é composta por todos os indivíduos disponíveis para trabalhar, tenham ou não emprego. O conjunto destes indivíduos designa-se por *população ativa*, o mais importante capital produtivo de qualquer economia. A procura de trabalho deriva da necessidade que as empresas têm para a sua produção dos serviços prestados pelos trabalhadores. Estes serviços são úteis à empresa (na medida em que são produtivos) e pelos quais a empresa paga um salário. Este, por sua vez, reflete, antes de mais, a produtividade do trabalhador, ou seja, a sua contribuição para o êxito da empresa” (Centeno, 2013:27).

de austeridade e cortes orçamentais de mais de 4 mil milhões de euros no estado social - que se assumem, o que Behring considera ser “uma contrarreforma histórica do Estado” – e na prática, tem implicado um forte redireccionamento das políticas sociais (Bering *in* Varela, 2012:167/168).

Obviamente, neste processo, o Estado-Nação tem vindo a perder as capacidades regulatórias tradicionais que, no passado, lhe haviam permitido controlar a sua própria governação, prevenindo ou atenuando riscos sociais nas suas versões mais corrosivas (Bell, 1987; Ohmae, 1995; Dicken, 1998; Giraud, 1999; Santos, 2001, *in* Caleiras, 2011).

E se tudo isto não for, no fundo, uma crise, mas o “colapso definitivo do que se chamou o Estado Social ou (...) “o modelo social” europeu, com que vivemos, ou tentámos viver, neste último meio século?” (Vasco Pulido Valente, citado por Alves & Moreira (2011).

CAPÍTULO V

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL E O DESEMPREGO

No presente capítulo, a investigação é direcionada para a pesquisa do impacto do desemprego na sustentabilidade financeira da Segurança Social, sobretudo, no período pós-crise 2008. Após uma breve, mas imprescindível abordagem relacional da conjuntura económica, da Segurança Social e do Desemprego, mediante a recorrência a fontes estatísticas oficiais e através da análise comportamental de variáveis da execução orçamental, pretende-se assimilar as consequências que o desemprego tem desenvolvido na despesa e na receita do sistema de proteção social.

Conjuntura Económica, Segurança Social e Desemprego

Em 2008, Portugal á semelhança da União Europeia, foi atingido pelo impacto das consequências da crise de *credit defaults*, simbolizada sobretudo pela bancarrota da Lehman Brothers Holdings Inc.. Sinais claros da crise capitalista refletem-se sobretudo, pela diminuição do preço dos ativos financeiros sequentes da desvalorização do património e, evidentemente na diminuição na da taxa de lucro.

Reforçada então, a ideia de que não se alcançaram os pressupostos de crescimento económico e de diminuição da pobreza, mediante «soluções de mercado» defendidas pelo Consenso de Washington⁷³ (através de reformas e acordos direcionados para a liberalização do comércio internacional) cujo fim último seria o de desenvolver uma maior riqueza, e logo, uma maior justiça social entre gerações (Santos, 2013:331 *in* Varela, 2013), défices excessivos e uma dívida pública insustentável, consequentes da proeminente dívida externa, em recíproco com um reduzido crescimento económico, conduziram em 2011, Portugal a um pedido de ajuda à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional (*troika*), estando desde então, sob preponderância do programa de ajustamento económico e financeiro⁷⁴.

⁷³ “Os desígnios “da receita do «Consenso de Washington», inclui prioridades como a «disciplina orçamental» (os défices públicos devem ser limitados e, de preferência, nulos), «reforma fiscal» (a base contributiva deve ser alargada), «redefinição da despesa pública» (deve «investir-se» em educação ou saúde em vez de se pretender «redistribuir» a riqueza através de transferências sociais), e «desregulação (a regulação dos mercados laborais, deve diminuir para se favorecer o crescimento económico), «políticas sociais ativas» (devem promover-se políticas sociais que estimulem o empreendedorismo e a iniciativa privada) e a «promoção de mercados ou quase mercados» (a ideia é que os mecanismos mais eficientes para a distribuição de recursos é o mercado, incluindo nas áreas de assistência e proteção social) ” (Silva, F. 2013:31/32).

⁷⁴ O acordo de empréstimo foi aprovado e assinado pelo Conselho Europeu em 17 de maio de 2011 e pelo conselho de administração do FMI em 20 de maio de 2011. Este acordo consubstanciou a formalização de um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que facultou um quadro de financiamento estável para o período 2011- 2014 e se “destina a apoiar um programa de políticas para restaurar a

Em 2012, a política orçamental traduziu a estratégia de consolidação prevista no Programa de Assistência Económica Financeira. No entanto, com a decorrência do quinto exame regular do PAEF, e da convalidação de necessidade de alargamento do prazo para alcance de um défice de 3% (uma vez que, a adesão à União Económica Monetária vinculou Portugal a duas políticas fundamentais do tratado de Maastricht⁷⁵, nomeadamente, a necessidade de manter o valor do défice orçamental inferior a 3% do PIB e a dívida pública bruta os 60% (cfm. art.º 109j) - resultou a indispensabilidade de revisão de novos limites⁷⁶ do défice orçamental, nomeadamente, 5% do PIB em 2012, 4,5% em 2013 e 2,5% em 2014. Para a evolução do preocupante valor de défice orçamental, contribuiu sobretudo a despesa corrente primária, na qual se assinala particularmente, o ónus das prestações sociais, dos recursos humanos da Administração Pública e ainda, consumos intermédios (QREN)⁷⁷.

Para atingir o objetivo de um défice orçamental de 5% do PIB em 2012, (tal como instigado no OE2013) foram então implementadas medidas adicionais - quer do lado da receita - através do agravamento da tributação sobre os rendimentos de capitais, mais-valias e sobre imóveis de valor igual ou superior a 1 milhão de euros; - quer ainda do lado da despesa – com a suspensão de projetos de investimento e medidas de contenção de despesa na Segurança Social (Governo de Portugal, 2012b).

Importa contudo reter que, embora o fim último da implementação de políticas restritivas de diminuição da despesa pública e o alcance de um patamar sustentável das finanças públicas, através de injunções, tais como - aumento de impostos; subida dos preços dos serviços públicos (e.g. taxas moderadoras); cortes significativos nas pensões; nos salários; subsídios de férias e de natal; diminuição do valor do subsídio de desemprego; do rendimento social de inserção e do abono de família, no entanto, estas medidas podem “inevitavelmente agravar a recessão (...) pois incutem um efeito de diminuição no PIB, e ainda, no consequente aumento do desemprego” (Pereira, 2012). Porquanto, que a implementação de políticas económicas expansionistas, embora indicadas para o aumento da proteção do emprego, ou, aumento de proteção social, podem simultaneamente desencadear a fuga de capitais, aumento da inflação e/ou a queda do investimento (*idem*).

confiança e permitir o regresso da economia a um crescimento sustentável, preservando a estabilidade financeira em Portugal, na zona euro e na UE” (IGFSS, 2011).

⁷⁵ “O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, (...) num contexto de crise económica, ficou na história europeia pelas exigências que impôs aos Estados-membros no sentido do cumprimento critérios de convergência económica e orçamental (défice público, inflação, etc.), que se traduziriam em Programas de estabilidade e crescimento e na redução generalizada das despesas sociais públicas” (Caleiras, 2011).

⁷⁶ Sendo que, os limites antecedentes previstos no OE2013, cingiam-se a 4,5% do PIB em 2012, 3% em 2013 e 2,3% em 2014 (Governo de Portugal, 2012b).

⁷⁷ Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013), disponível para consulta em: www.qren.pt/.

Tal como alvitra Rosa⁷⁸ (2013b), para além de que, sem investimento não é possível criar emprego nem sair da recessão económica, também as reduzidas taxas de utilização dos fundos comunitários “num período de redução brutal do investimento e da despesa pública, contribuíram também para agravar a crise social e a recessão”.

Asseverado pelo Banco de Portugal, em três anos o investimento diminuiu 41%. Ainda que reconhecida a importância da competitividade e internacionalização das empresas, para a qual foram dirigidos 13.899,3 milhões de €, em fundos comunitários consignados aos principais programas operacionais - Fatores de Competitividade, Potencial Humano e Valorização do Território, e que, atualmente representam 64,9% dos fundos comunitários do Quadro de Referência Estratégica Nacional (do qual se realça o Programa Operacional Fatores de Competitividade - COMPETE), entre Janeiro de 2007 e Setembro de 2012, não foram utilizados, 1.140,68 milhões € no programa COMPETE; 1.046 milhões € do POPH, fundamentais para a melhoria das qualificações dos portugueses; e ainda, 1.679,8 milhões € do POVT (crucial o desenvolvimento regional do país). Sucintamente, e ainda que atribuídos na totalidade 21.411 milhões de euros em fundos comunitários para a exequibilidade do QREN, entre Janeiro/2007 e Setembro/2012 (período no qual poderiam ser utilizados 17.305 M/€), reconhece-se que, mais de 50% da verba atribuída não foi investida (v. anexo 18).

Ainda que, a precariedade da situação económica tenha ganhado especial ênfase nos últimos anos, antes do período pós-crise 2008, a dívida pública já representava 72% do PIB.

A sucessiva deterioração do saldo primário das contas públicas; os ajustamentos às necessidades de financiamento⁷⁹, e ainda, a débil capacidade de amortização da dívida pública mediante privatizações, incutiram um preocupante agravamento da dívida pública⁸⁰, a qual tem encetado uma trajetória sucessivamente ascendente e que, em 2012, atingiu 124% do PIB (segundo dados do Ministério das Finanças, consubstanciados no OE2014 (Governo de Portugal, 2013) – um valor superior ao dobro do valor exigido pelo Tratado de Maastricht.

⁷⁸ Importa reconhecer a importância deste estudo do economista Eugénio Rosa (entre outros) relativamente ao desemprego e à atual exequibilidade dos fundos comunitários, disponível em www.eugeniorosa.com. Acedido em: 06 de Março de 2013.

⁷⁹ Salienta-se que, as necessidades de Financiamento, segundo Pereira *et al.* (2005), resultam da seguinte fórmula:

NF= défice orçamental + amortização de dívida pública – receitas de privatizações – vendas de património.

⁸⁰ A dívida pública, abrange o conjunto de títulos emitidos no mercado de capitais por parte das Administrações Públicas, com o objetivo de adquirir os recursos financeiros necessários para o financiamento dos défices orçamentais. “Os principais instrumentos de dívida pública são as obrigações do Tesouro, empréstimos obrigacionistas, normalmente emitidos pelo Estado e transacionados no mercado de capitais” (*idem*).

Quadro Nº 13 - Dinâmica da Dívida Pública (% do PIB)

	2009	2010	2011	2012
Dívida Pública	83,2	93,5	108,1	124,1
Var. Dívida Pública	11,5	10,3	14,5	15,8
Efeito Saldo Primário	7,3	7,0	0,4	2,1
Efeito Juros e PIB (<i>snow-ball effect</i>)	4,3	0,9	5,0	8,3
Juros	2,8	2,9	4,0	4,3
Crescimento Nominal do PIB	1,5	-2,0	1,0	3,9
Outros	0,4	2,5	9,3	5,4

Fonte: Ministério das Finanças (*in* OE2013 e OE2014, Governo de Portugal 2012b:44; 2013:36)

A existência de uma taxa de juro agregada à dívida pública, com valores superiores ao crescimento nominal do PIB, traduz “o favorecimento dos ganhos do capital, ilustrado pelo crescimento dos gastos em juros da dívida pública, verificando-se uma conexão entre os gastos em juros da dívida pública e os cortes com as funções sociais do Estado” (Guedes & Pereira, 2013:100).

Portugal registou em 2012 a maior recessão dos últimos 38 anos e, logicamente, “quanto mais profunda e prolongada for a recessão, maior a pressão sobre a Segurança Social (...) e mais do que novas regras das pensões ou alterações de idade de reforma, o problema vem da economia” (Silvestre, 2012).

Incontestavelmente, o desenvolvimento de problemas na economia portuguesa fomentados pelo défice – principalmente enquanto produtor de agravamentos da dívida pública insustentável – em que “as democracias no seu *modus operandi* tradicional, tendem a agravá-lo” (Pereira, 2012), resulta na diminuição dos indicadores de sentimento económico e de confiança dos consumidores na Área Euro (AE) e na União Europeia (UE27).

A pressão oriunda da dívida pública e privada portuguesa, mas sobretudo, as baixas classificações atribuídas ao Estado e aos bancos portugueses⁸¹ pelas agências de *rating* - quer pelo peso do rácio da despesa pública no produto, quer pelo aumento de impostos que recaem

⁸¹ Segundo o Banco de Portugal (2012), devido ao efeito das medidas decretadas pelo BCE e pela UE, direcionadas para a redução da pressão nos mercados financeiros resultando da crise da dívida, ao longo 2012, verificou-se uma melhoria na liquidez dos bancos portugueses. Estas medidas, “permitiram estabilizar o financiamento dos bancos junto do Eurosistema e, diminuir substancialmente as necessidades de refinanciamento dos bancos a curto prazo. Estes desenvolvimentos, traduziram-se numa melhoria dos *gaps* de liquidez dos bancos em todas as maturidades, contribuindo para um aumento da resiliência do sistema bancário a potenciais choques negativos sobre a sua capacidade de financiamento”.

Veja-se esta informação na íntegra, disponível em <http://www.bportugal.pt/ptPT/OBancoeoEurosistema/ComunicadoseNotasdeInformacao/Paginas/comb20121129.aspx>. Acedido em 19 de Dezembro de 2012.

sobre as empresas e as famílias - incutiram uma influência negativa sobre duas variáveis, essenciais à economia portuguesa: o crescimento económico e o emprego (tal como ressalvado pelo Documento de Estratégia Orçamental⁸², realizado pelo Ministério das Finanças, 2012a).

Face à quebra do consumo e o abrandamento das exportações, o INE assevera que a economia portuguesa registou em 2012, uma brutal diminuição de 3,2%, uma queda superior à expectável pelo Governo, pelo Banco de Portugal, e, pela própria *troika*, que apontavam para uma queda de 3%. Esta diminuição da atividade económica, “consequência da política recessiva e contraciclo aplicada em plena crise económica e social com o objetivo de reduzir o défice orçamental” aliada ao atual contexto de segmentação, originou “uma destruição maciça de emprego” (Rosa, 2013d), que incidiu sobretudo, como já referido, nos empregos com regimes contratuais mais precários – i.e., nos indivíduos menos qualificados, com salários mais baixos e/ou ainda, na faixa etária trabalhadora mais jovem da sociedade.

Assim, e contrastando com o cenário dos *trinta anos gloriosos*, em que as economias conseguiam absorver a força de trabalho disponível, e os salários refletiam os ganhos de produtividade resultantes da introdução de novas tecnologias, os empregos eram estáveis com proteção social associada e os números do desemprego pouco significativos e transitórios (Caleiras, 2011), hoje, “os trabalhadores deixaram de ser considerados como sujeitos portadores de direitos e transformam-se em simples custos a reduzir” (Ferreira (2001); Silva (2009) *in* Caleiras, 2011).

A alteração da estabilidade do vínculo laboral – sendo que, o trabalho a “tempo inteiro e estável”, passou a designar-se por trabalho “parcial e precário” – induziu no sistema da segurança social, um triplo encargo, nomeadamente, o agravamento das despesas com subsidio de desemprego, a perçetível diminuição das receitas do sistema financeiro, e ainda, o crescimento das despesas com políticas ativas de emprego.

É num âmbito de crise como o atual, que para execução de cálculos do défice público interessam principalmente as instituições - como a Segurança Social - visto subsistirem, sobretudo, graças às contribuições - seja por meio de impostos, transferências ou prestações sociais.

Perante a necessidade de imposição de limites da expansão da dívida pública e da exigência de controlo orçamental – e ainda que, critérios de Maastricht e regras de disciplina orçamental impossibilitem aumentos da despesa sem simultâneos aumentos da receita, e, as contingências de aumento das despesas públicas sejam restringidas pelo “colete - de - forças orçamental” (face á degradação do *ratio* entre o número de ativos contribuintes e o número crescente de inativos beneficiários” (Caleiras, 2011:20)) - devido ao aumento do desemprego

⁸² Reconhece-se a importância do DEO (Ministério das Finanças (2012a), pela sua importância “na consolidação orçamental de médio-prazo que garante a sustentabilidade das finanças públicas contribuindo assim para a criação de condições propícias ao crescimento económico e à estabilidade financeira”.

estrutural, atualmente, as políticas compensatórias tradicionais já não exercem o devido efeito, o que, inevitavelmente, se traduz num aumento da despesa pública resultante do aumento da subsídio dos beneficiários desempregados (Esping-Anderson, 1996).

Ainda que, a estabilidade do sistema financeiro da segurança social dependa de fatores mutáveis e incontrolláveis, tais como o crescimento do PIB, inflação ou desemprego, o sistema de proteção social só terá um bom funcionamento ao subsistir, imperativamente, um equilíbrio entre a população ativa e a população reformada, equilíbrio que, atualmente é inexistente:

- por um lado, a diminuição da natalidade impede o crescimento da população ativa; e por outro, o aumento da esperança média de vida desenvolve o aumento do número de reformados e portanto, do prolongamento do tempo que recebem reforma.

Destaca-se ainda que, tal como anteriormente referido (cap.III), para o sistema de repartição ser vantajoso face ao financiamento por capitalização, e assim assegurar níveis de bem-estar fundamentais, revela-se imprescindível a existência de certas condições que, atualmente não se verificam em Portugal - “uma taxa de juro vigente numa economia inferior à soma das taxas de crescimento da população e da produtividade, em condições de crescimento equilibrado e de estabilidade demográfica” (Mendes, 1995) – e que colocam em causa, a sustentabilidade da segurança social e, como tal, a garantia do nível de bem-estar dos beneficiários, que o contrato social *beveridgiano* financiado por repartição tem na sua origem.

As constantes mutações das formas de produção (sobretudo com a globalização e introdução de novas tecnologias), conduziram a uma maior produção, com utilização de menos mão-de-obra (“um trabalhador passou a fazer o mesmo trabalho que antes era feito por dois trabalhadores, com o mesmo ou menor salário” (Guedes & Pereira, 2013:109). Perante a alteração das condições de produção, o trabalhador fica agora nitidamente sujeito a uma situação de grande instabilidade, sendo cada vez mais frequentes as trajetórias laborais que combinam períodos de emprego com períodos de desemprego ou emprego informal” (Hespanha, 2000:75).

Reconhece-se que, em 2012, a criação de emprego só ocorreu no grupo salarial mais vulnerável – quem recebe os salários mais reduzidos - “o emprego no grupo dos trabalhadores por conta de outrem que ganha menos de 310 euros aumentou 15,1%, são mais 21 mil trabalhadores a receber salários com valor abaixo do limiar de pobreza”⁸³, o que justifica, em parte, a redução da receita contributiva da população empregada.

Documento disponível para consulta em www.dgo.pt/politicaorcamental/Documents/DEO_2012-2016.pdf, acedido a 18 de Dezembro de 2012.

⁸³ Veja-se notícia na íntegra em www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=3211315. Atente-se ainda que, tal como escreve Silva M. (in Varela, 2013:259) “em 2007 e 2011, considerando a desigualdade de rendimentos a nível dos países da União Europeia pelo Coeficiente de Gini, segundo os dados do Eurostat, em 2007 Portugal era o segundo país na UE25 e terceiro em 2011 na UE27 – cuja média se situava em torno de 30 em 2007 e 30,7 em 2011”.

Quadro Nº 14 - PIB, Produtividade, Emprego, Salários e Custos do Trabalho
(taxas de variação homóloga, em %)

	2010	2011	2012 (1ºT - 2ºT)
PIB	1,4	-1,7	-2,3 -3,3
Produtividade	3,0	-0,1	1,9 1,0
Emprego Total	-1,5	-1,5	-4,2 -4,2
Salários Nominais	1,0	-1,2	-3,6 -8,9
Custos Unidade de Trabalho Produzido	-1,5	-0,7	-1,8 -5,4

Fonte: INE

A destruição de emprego (mais de 4%, no primeiro semestre de 2012) - resultado da reduzida oferta de trabalho e das atuais dificuldades de inserção profissional (e social) – em recíproco com o crescimento negativo do PIB (superior a 3%), originou uma histórica diminuição nos salários (que no primeiro semestre de 2012, já evidenciava uma variação negativa de cerca de 6%), e ainda nos baixos CUTP – que, após uma quebra em 2010 de 1,5% e, em 2011 de 0,7%, no final do 1º semestre de 2012 evidenciava já uma desvalorização, superior a 3,5%.

Quando o objetivo se prende com a génese da sustentabilidade financeira da Segurança Social, a principal variável económica a ponderar é a evolução em termos reais da massa salarial, sendo que, tal como alegava Hicks (1942) «*quando o rendimento nacional está convertido em termos reais (...), fornece-nos a melhor medida simples do bem-estar económico da uma nação, ou do seu progresso económico*», daí resulta a possibilidade de asseverar que, as perspetivas futuras da segurança social estão intrinsecamente dependentes do desemprego, e logo, da evolução relativa da rentabilidade de capitais aplicados em fundos e à taxa de crescimento da massa salarial.

Como comprovado, a diminuta competitividade económica e a baixa produtividade incitaram a proliferação de formas precárias de emprego e a sequente degradação dos salários reais⁸⁴. Esta

⁸⁴ Tal como asseverado pelo Banco de Portugal (in OE2014, Governo de Portugal, 2013:48), “a contratação de trabalhadores com menores salários do que os trabalhadores que saem da empresa é um mecanismo de redução dos custos salariais (...) a “remuneração média dos trabalhadores que entraram em 2012 foi mais baixa, em cerca de 110 euros ou 11%, do que a remuneração média dos trabalhadores que cessaram contrato em 2011”. Este processo envolveu 776 mil trabalhadores, ou seja, aproximadamente 16% da população empregada”. Na continuidade da atuação do atual Governo, expecta-se para 2014, “dada a lenta recuperação económica e, em particular, no mercado de trabalho (...) a redução remuneratória a aplicar [a trabalhadores das Administrações Públicas e do Sector Empresarial do Estado (SEE), tal como a titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos] (...) será aplicada uma redução progressiva entre 2,5% e 12%, com carácter transitório, às remunerações mensais superiores a 600 euros” (*idem*, 49).

diminuição da massa salarial, deteve então efeitos vários na situação financeira da Segurança Social – no aumento dos efeitos dos estabilizadores automáticos⁸⁵ que, evidentemente, se manifestou no aumento das despesas com prestações de desemprego, e, na diminuição das contribuições dos trabalhadores e das respetivas entidades empregadoras.

No final de 2012, a população ativa (5 455 milhares) denunciava um agravamento de 0,9% face a 2011 (v. anexo 15), sendo que, por sua vez, a população empregada (v. anexo 14), no mesmo período, era de 4.531 milhares de beneficiários (com um agravamento de 4,3%), evidenciava a dificuldade do financiamento do sistema previdencial de repartição, face ao pagamento de prestações sociais a mais de 2 milhões de pensionistas; 680 mil beneficiários de subsídio de desemprego; 500 mil de subsídio de doença; milhão e 200 mil beneficiários de abono de família e 420 mil beneficiários do RSI (*vide* quadro seguinte).

Ainda que, atualmente 52 mil funcionários públicos contribuam para o aumento da receita das contribuições do RGSS, o sistema de proteção social encontra-se dependente das transferências do Orçamento de Estado e das receitas tributárias, para conseguir ter capacidade financeira suficiente para o pagamento de todas as prestações sociais a cargo do sistema previdencial, e, apresentar no final do ano civil, um baixo saldo excedentário (como iremos comprovar posteriormente).

⁸⁵ Admite-se que, á partida, em situações em que o nível de atividade económica é inferior ao valor de tendência (saldo orçamental global negativo em % do PIB), estabilizadores automáticos – i.e., os subsídios de desemprego e o rendimento mínimo - levam o valor do saldo orçamental claramente, para valores deficitários (Pereira *et al.*, 2005).

Quadro Nº 15						
Beneficiários do Sistema Previdencial 2008/2012 (milhares)						
Pensionistas	2008	2009	2010	2011	2012	
Invalidez	302,54	297,19	289,42	282,71	277,11	
Velhice	1.827,05	1.864,84	1.903,53	1.951,03	1.991,19	
Sobrevivência	688,26	697,24	703,13	709,92	713,34	
TOTAL	2.817,85	2.859,27	2.896,07	2.943,65	2.981,64	
Beneficiários de Prestações de Desemprego	2008	2009	2010	2011	2012	
Subsídio Desemprego	322,56	399,95	424,97	453,41	543,62	
Subsídio Social Desemprego Inicial	98,81	116,87	108,88	69,64	62,23	
Subsídio Social Desemprego Subsequente	73,69	75,56	92,73	66,91	77,91	
Prolongamento Subsídio Social Desemprego	346,00	198,00	103,00	68,00	87,00	
TOTAL	495.406	592.578	626.682	590.033	683.837	
Beneficiários de Prestações de Doença	2008	2009	2010	2011	2012	
TOTAL	553,11	589,49	549,76	552,18	496,95	
Beneficiários de Prestações de Abono de Família	2008	2009	2010	2011	2012	
TOTAL	1.806,02	1.859,14	1.844,11	1.399,36	1.292,05	
Beneficiários com processamento de RSI	2008	2009	2010	2011	2012	
TOTAL	418,36	487,06	527,63	448,67	420,67	

Fonte: Adaptação dos dados disponibilizados pelo IESS, disponível em <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>. Situação da base de dados em 1/Março/2013.

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL

Execução Orçamental da Receita

Mediante a análise da execução orçamental da Segurança Social de 2012, realizada pela Direção Geral do Orçamento, verifica-se que em termos gerais, a receita efetiva (receita global derivada do valor do saldo do ano anterior, dos ativos e dos passivos financeiros) manifestou um aumento de 637,8 milhões de euros totalizando 24.180 M/€, um aumento de 2,7%, comparativamente a 2011, ano em que se evidenciou uma receita de 23.542 M/€ (representando, um decréscimo de 1,3% face ao período homólogo de 2010).

Quadro N° 16 – Execução Orçamental da Segurança Social – 2010/ 2012

Execução Orçamental da Segurança Social (janeiro a dezembro)								€ Milhões	
	2.º Orçamento Retificativo	2010	2011	2012	2011	2012	VH (%)		Contrib. VH (pp)
		Milhões de Euros				Grau de Execução (%)		2011	2012
Receita corrente		24.406,0	23.829,4	23.535,9	24.174,4	98,0	99,1	-1,2	2,7
Contribuições e quotizações		13.033,4	13.483,3	13.746,3	13.074,3	97,5	100,3	2,0	-2,9
IVA Social e do Plano de Emergência Social		948,8	697,8	715,2	891,9	100,0	94,0	2,5	0,8
Transferências correntes da Administração Central		8.056,1	7.904,0	6.899,2	8.044,8	100,4	99,9	-12,7	4,9
Financiamento da Lei de Bases da Segurança Social		7.338,9	7.726,9	6.721,3	7.338,9	100,0	100,0	-13,0	2,6
Transferências do Fundo Social Europeu		1.371,1	910,2	1.150,7	1.176,1	85,5	85,8	26,4	0,1
Outras receitas correntes		996,6	834,1	1.024,5	987,3	106,0	99,1	22,8	-0,2
Receita de capital		26,3	28,0	6,7	5,9	15,8	22,6	-76,0	0,0
Venda de Bens de Investimento		20,0	23,8	3,9	2,6	36,8	13,1	-83,5	0,0
Transferências do Orçamento de Estado		6,2	4,0	2,7	3,3	11,4	53,0	-31,6	0,0
Outras receitas de capital		0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	111,8	-70,8	0,0
Receita Efetiva		24.432,3	23.857,4	23.542,6	24.180,3	97,9	99,0	-1,3	2,7
Despesa Corrente		24.357,4	23.135,2	23.073,1	23.737,3	97,7	97,5	-0,3	2,9
Prestações Sociais		21.302,4	20.853,0	20.752,2	21.105,5	98,8	99,1	-0,5	1,5
Pensões		14.429,4	14.011,9	14.448,7	14.428,6	99,5	100,0	3,1	-0,1
Sobrevivência		2.000,1	2.027,7	1.955,1	2.002,6	99,3	100,1	-3,6	0,2
Invalidez		1.377,4	1.407,7	1.395,5	1.373,7	99,0	99,7	-0,9	-0,1
Velhice		11.011,6	10.547,3	11.063,8	11.018,7	99,6	100,1	4,9	-0,2
Beneficiários dos antigos combatentes		40,3	29,2	34,3	33,6	0,0	83,4	17,4	0,0
Subsídio familiar a crianças e jovens		669,0	968,2	674,4	663,9	99,0	99,2	-30,3	0,0
Subsídio por doença		426,5	446,9	450,5	414,3	99,2	97,1	0,8	-0,2
Subsídio desemprego e apoio ao emprego		2.565,4	2.221,1	2.103,8	2.593,0	99,1	101,1	-5,3	2,1
Complemento Solidário para idosos		274,0	265,2	272,7	272,1	98,6	99,3	2,8	0,0
Outras prestações		807,7	808,2	838,8	804,2	98,0	99,6	3,8	-0,1
Ação social		1.737,5	1.611,4	1.548,9	1.541,6	94,6	88,7	-3,9	0,0
Rendimento Social de Inserção		393,0	519,9	414,4	387,9	98,7	98,7	-20,3	-0,1
Pensão velhice do regime substitutivo dos bancários e BPN		522,2	0,0	0,0	516,0	0,0	98,8	-	-
Administração		338,9	375,7	337,6	283,7	86,4	83,7	-10,1	-0,2
Outras despesas correntes		600,0	698,9	596,1	591,8	92,6	98,6	-14,7	0,0
dos quais:			0,0						
Transferências e subsídios correntes		597,5	698,9	596,1	591,8	92,6	99,0	-14,7	0,0
Ações de Formação Profissional		1.593,9	1.207,6	1.387,1	1.240,3	86,8	77,8	14,9	-0,6
dos quais:			0,0						
Com suporte no Fundo Social Europeu		1.382,3	982,4	1.159,5	1.083,3	84,8	78,4	18,0	-0,3
Despesa de Capital		40,8	33,1	30,1	30,0	57,1	73,5	-9,1	0,0
PIDDAC		6,2	3,2	2,6	2,8	35,6	45,3	-18,0	0,0
Outras		34,6	29,9	27,5	27,2	59,8	78,6	-8,1	0,0
Despesa efetiva		24.398,2	23.168,3	23.103,2	23.767,3	97,6	97,4	-0,3	2,9
Saldo global		34,1	689,1	439,4	413,0	108,5			

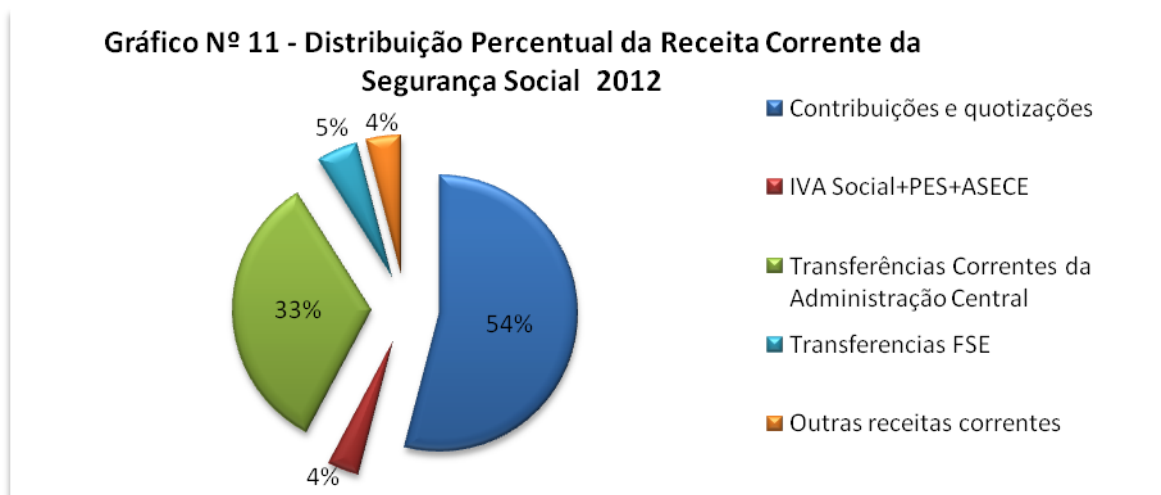
Fonte: Síntese de Execução Orçamental - DGO

Para o verificável aumento da receita efetiva da segurança social em 2012, contribuíram - tal como constatado no Orçamento da Segurança Social facultado pelo MSSS (v. anexo 12) - fundamentalmente, as seguintes rubricas orçamentais da receita corrente:

1) As transferências correntes da Administração Central, representaram 33% da receita corrente. Saliente-se que, para a compensação “do défice esperado que resulta da evolução desfavorável do mercado de trabalho, com impacto na receita de contribuições e nos encargos com prestações sociais” (OE, 2013), a transferência extraordinária que a Segurança Social “exige cronicamente”, induziu 856 milhões/€ na receita corrente da segurança social; similarmente, da Transferência do OE para o cumprimento da LBSS derivaram 6.280 milhões/€; também o financiamento da contrapartida pública – CNP (sistema previdencial), possibilitou o recebimento de 202 milhões/€; e, por último, para o Regime Substitutivo Bancário, o MSSS, transferiu para o sistema de proteção social 515,8 milhões/€;

2) As transferências do Fundo Social Europeu, encaixaram na receita no sistema da segurança social, 1.176 milhões/€, representando um aumento de 2,2% (comparativamente ao ano antecedente);

3) Evidenciando um aumento de 24,7% face a 2011, do aumento da carga fiscal (IVA Social e do Plano de Emergência Social), resultaram 891 milhões/€ (mais 176,7M€).



Fonte: Gráfico executado segundo dados do Relatório da Conta da Segurança Social 2011 e Síntese de Execução Orçamental

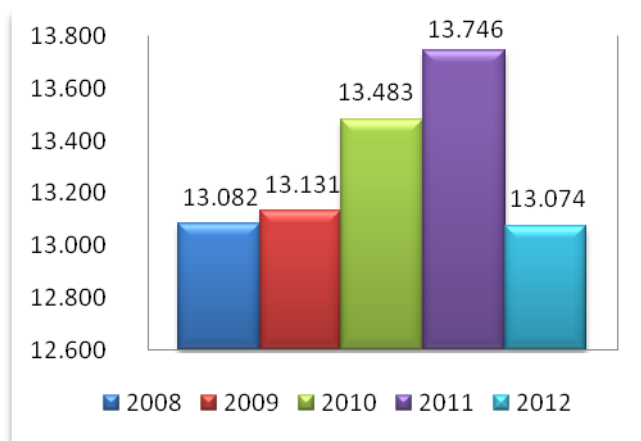
Do total das Receitas correntes, as Contribuições das entidades empregadoras e as Quotizações dos trabalhadores efetivamente cobradas, representaram em 2012, 54% da receita corrente efetiva.

Encontrando-se consubstanciados os desígnios da Lei de Okun (*vide* capítulo IV), certifica-se que, em 2012, consequência da deterioração do mercado de trabalho e evidentemente, da desaceleração do ritmo do crescimento económico, da descida da massa salarial então sequente, originou uma queda de 5% na principal fonte de financiamento do sistema previdencial

alcançando 13.074 M/€. O valor desta verba, proveniente das contribuições de empregados e empregadores, afigura o valor mais exíguo obtido no último quinquénio.

A quebra de 672 Milhões/€, comparativamente a 2011, na principal receita do sistema, segundo o Banco de Portugal “reflete ainda que parcialmente, a diminuição da coleta de contribuições sociais, resultante da suspensão dos subsídios de férias dos trabalhadores do setor público, que descontam para o RGSS”. Salvedade-se no entanto que, em 2011 (com um PIB de 1,4% em 2010 (INE), as contribuições arrecadadas pela segurança social cifraram-se em 13.746 M/€, mais 273 M/€ (2%) que em 2010.

**Gráfico N° 12 - Análise Evolutiva das Contribuições para a Segurança Social
(2008/12)
(Milhões de €)**



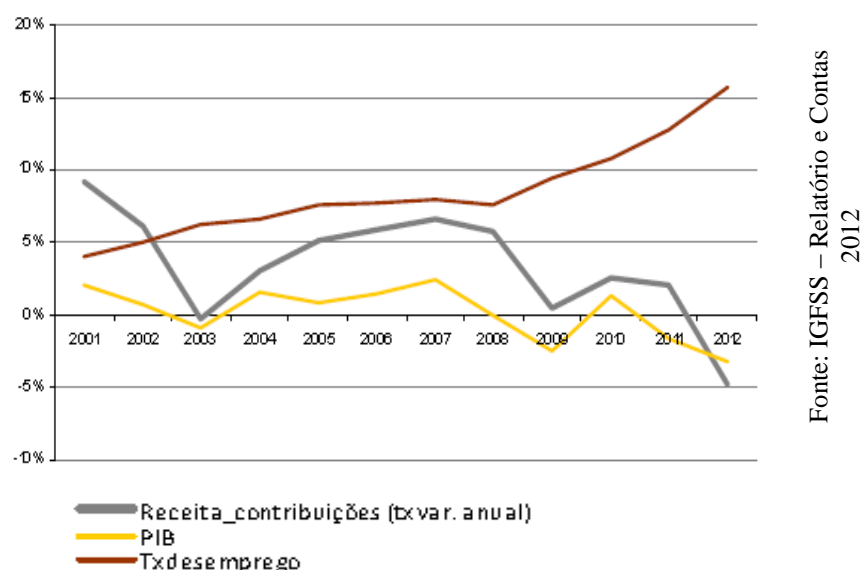
Fonte: Gráfico executado segundo dados do Relatório da Conta da Segurança Social 2011 e Síntese de Execução Orçamental 2012

A então diminuição de 4,9% na receita das contribuições e quotizações verificável pela execução orçamental da segurança social (v. quadro N°16), ocorrida em 2012, encontra justificação fundamental em dois principais motivos:

- a suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos (mediante o consubstanciado pelos termos da Lei n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro);
- o agravamento do cenário macroeconómico do país, designadamente, a contração negativa de 3,2% do *Produto Interno Bruto (PIB)* e ainda, o sequente agravamento da taxa de desemprego cuja média atingiu 15,7%, em 2012.

Com efeito, da análise gráfica que se segue, podemos concluir que, “os ciclos económicos mais desfavoráveis surgem naturalmente associados a uma desaceleração da receita cobrada em contribuições”, tornando-se mais evidente no período pós-crise 2008, tal como instigado pelo IGFSS (2013).

**Gráfico N° 13 – Evolução da Receita de Contribuições
Evolução do PIB e Taxa de Desemprego
(2001-2012)**



Reconhece-se então que, o estado-social precisa da economia (pois só existe mais distribuição social, se existir mais crescimento económico e produção da riqueza) mas, a economia também precisa do estado-social - a segurança social funciona também como estabilizador automático, uma vez que, as transferências sociais impedem que o consumo baixe ainda mais, e logo a recessão económica se agrave.

Execução Orçamental da Despesa

No que concerne á despesa efetiva⁸⁶ (ou seja, a despesa total derivada dos passivos e dos ativos financeiros) da Segurança Social em 2012, segundo a análise de execução orçamental do organismo, esta cifrou-se em 23.767M/€. Este valor pode ser fundamentado no comportamento das seguintes rubricas orçamentais da despesa corrente (que em 2012 foi de 23.737M/€, demonstrando um aumento de 2,9%):

- o aumento da despesa com o pagamento das pensões do Regime Substitutivo Bancário em 516 milhões de euros (embora, a Segurança Social seja considerado um mero processador do pagamento, uma vez, esta despesa só se concretiza, após a efetivação da transferência do OE destinada a este fim);

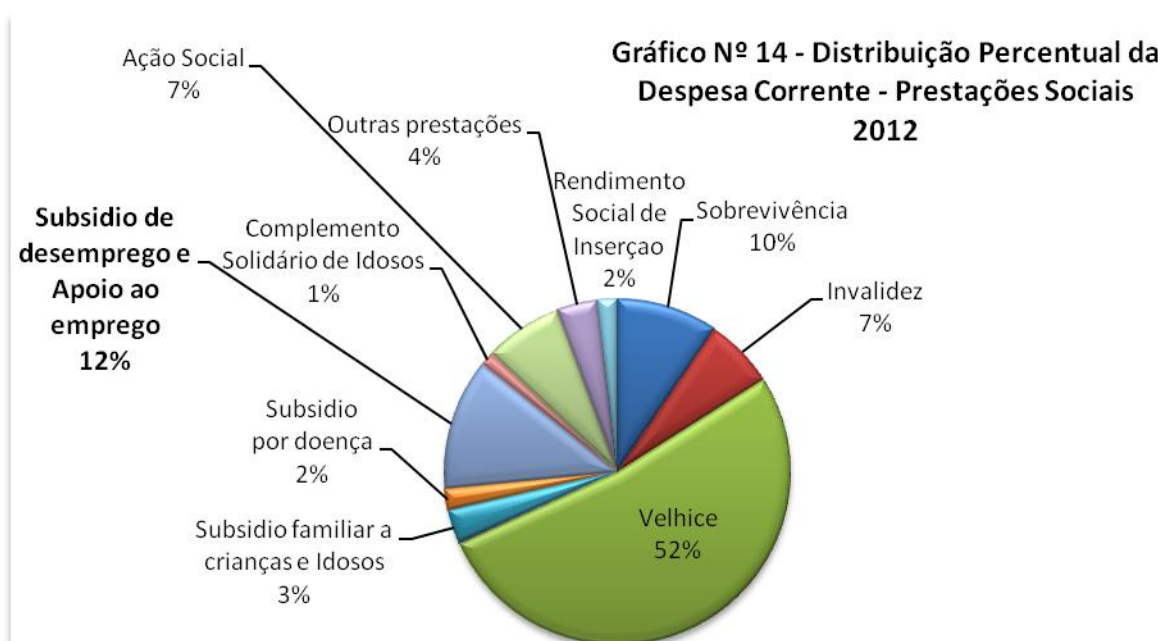
- o acréscimo da despesa com prestações sociais pela qual o sistema previdencial é responsável, aumentou 353,3 milhões de euros, totalizando um gasto de 21.105 M/€, isto é, um aumento de 1,7% (comparativamente a 2011).

⁸⁶ Escreve Pereira *et al.* (2005:418) que “a realização de qualquer despesa ao longo do ano económico deve respeitar três princípios, a saber: princípio da legalidade; princípio da regularidade orçamental; princípio da boa gestão financeira”.

Importa evidenciar veementemente que, para a incrementação da despesa com prestações sociais, concorreram sobretudo, duas rubricas:

1) a despesa com pensões⁸⁷ (velhice, invalidez e sobrevivência), que afigura 69% da verba gasta com prestações sociais, nomeadamente, 14.428 M/€ (V.H.-0,1%);

2) a despesa suportada em 2012 com prestações de desemprego e apoio ao emprego financiadas no âmbito do Sistema Previdencial – Repartição, traduziu 12,0 % da despesa corrente do Sistema. Representou a 2ª rubrica com maior peso no total da despesa do sistema previdencial de repartição; a que se segue, a despesa com ação social (7%).



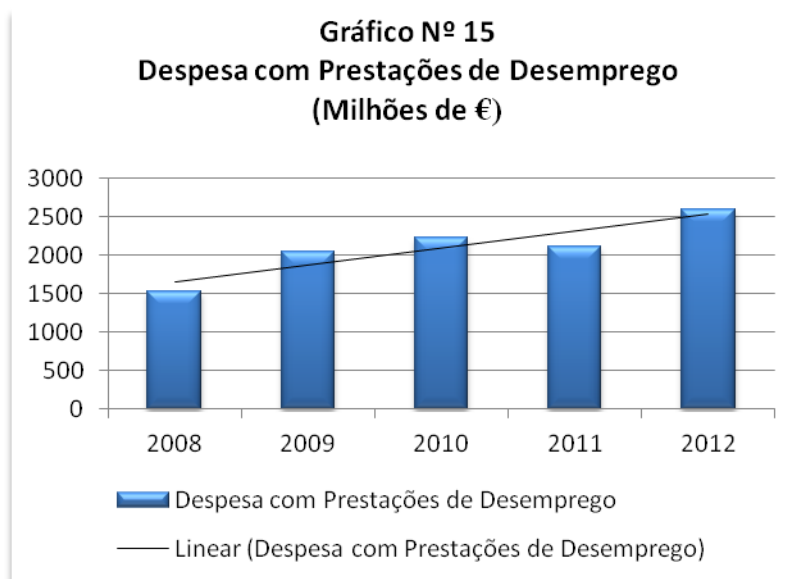
Fonte: Gráfico executado com base na síntese de execução orçamental – DGO.

Evolução da Despesa com Prestações de Desemprego e Apoio ao Emprego

Em 2012, a despesa total gasta pelo sistema previdencial de repartição com prestações de desemprego, designadamente, subsídio de desemprego (SD), subsídio social de desemprego (SSD) e outras prestações de desemprego, cifrou-se em 2.593 M/€. Este valor, representou um agravamento de 23,3% - ou seja, na prática a segurança social gastou mais 490M/€, do que em 2011, ano em que se verificou uma diminuição de 5,3% na despesa, após dois anos consecutivos de aumentos (30,6% em 2009 e 8,6% em 2010).

⁸⁷ Embora, a despesa com pensões continue a ser o maior peso na despesa da segurança social, segundo o IGFSS (2011), o encargo com pensões e complementos na conta da Segurança Social, tem vindo a diminuir sequencialmente: 2008-75,9%; 2009-72,6%; 2010-75,0%.

Conquanto, interessa realçar que, não obstante o inquietante aumento da despesa com prestações de desemprego sequente da queda do emprego e aumento do desemprego, reconhece-se que, para a variação da despesa no biénio 11/10, concorreram as alterações legislativas⁸⁸ realizadas em 2010, que permitiram no ano posterior, uma diminuição na despesa em cerca de 118M/€, sendo que, somente com SSD, foram gastos menos 34,7%.



Fonte: Gráfico elaborado segundo dados do IGFSS; Sínteses de Execução Orçamental (2008-2012) e Orçamento da Segurança Social (v. anexo Nº 11).

	2008	2009	2010	2011	2012
Prestações de Desemprego e Apoio ao Emprego	1566,5	2045,2	2221,1	2103,7	2593,0
Variação percentual – Total	-7,0%	30,6%	8,6%	-5,3%	23,3%

Evolução do Nº de Beneficiários de Prestações de Desemprego

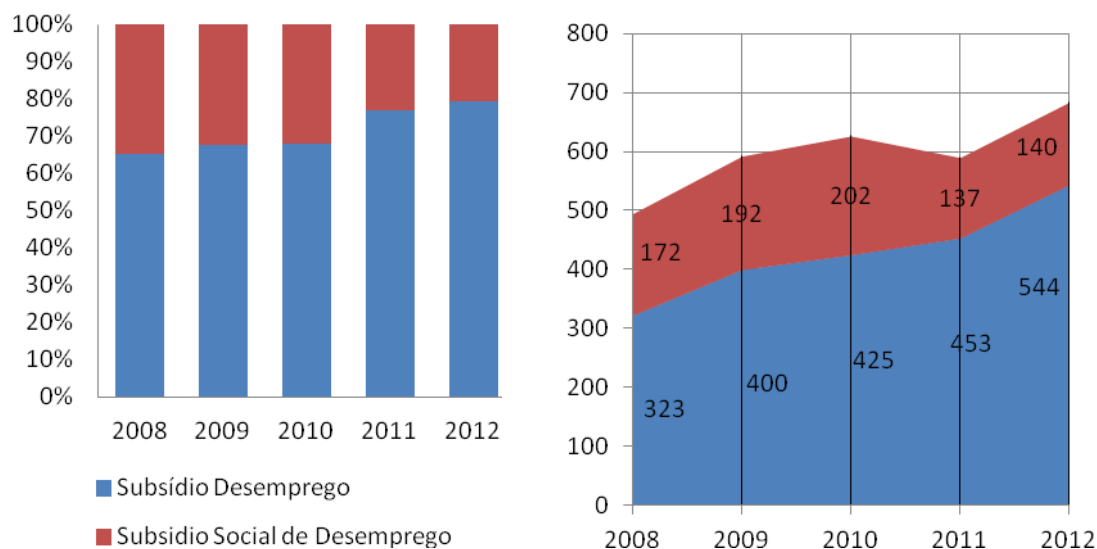
A taxa de desemprego medida pelo INE, atingiu os 16,9% no final de 2012. Do conjunto de 923 mil desempregados, tão-somente cerca de 40% dos beneficiários, recebiam subsídio de desemprego. Incontestavelmente tácito ao agravamento da despesa com desemprego, encontra-se o aumento do número de beneficiários a cargo do sistema previdência de repartição.

Em 2012, o número de beneficiários a receber subsídio de desemprego, segundo o Instituto de Estatística da Segurança Social, foi de 543 mil, nomeadamente, mais 90 mil desempregados

⁸⁸ Reconheça-se para o efeito, a influência dos seguintes diplomas: Decreto-Lei nº70/2010 de 16 de junho, que consubstanciou as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, designadamente, do SSD; o Decreto-lei nº 72/2010, de 18 de Junho, concretizou medidas de reforço da empregabilidade dos beneficiários de prestações de desemprego e, revogou o DL nº220/2006, de 3 de novembro; o Decreto-Lei nº 77/2010, de 24 de junho, alterou os regimes excecionais e transitórios das prestações de desemprego, como sejam, os DL Nºs 324/2009 de 29 de Dezembro; 15/2010 de 9 de Março e a Lei nº 5/2010, de 5 de Maio.

que em 2011. Admite-se ainda que, quase 140 mil beneficiários encontravam-se a receber Subsídio Social de Desemprego (Inicial e Subsequente).

Gráfico N° 16 - Evolução do N° de Beneficiários de Prestações de Desemprego (por tipo de subsídio e ano de processamento)



Beneficiários de Prestações de Desemprego	2008	2009	2010	2011	2012
Subsídio Desemprego	322,56	399,95	424,97	453,41	543,62
Subsídio Social Desemprego Inicial	98,81	116,87	108,88	69,64	62,23
Subsídio Social Desemprego Subsequente	73,69	75,56	92,73	66,91	77,91
Prolongamento Subsídio Social Desemprego	346	198	103	68	87
Total	495.406	592.578	626.682	590.033	683.837

Fonte: Esquematização realizada com base nos dados do IESS – Estatísticas da Segurança Social <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>; Situação da base de dados em Março/13 - Beneficiários com Prestações de Desemprego (por tipo de subsídio e ano de processamento).

Para a quebra do número de beneficiários do subsídio social de desemprego em 2011, tal como os dados estatísticos do IESS advogam, não concorreu somente a influência da revogação das medidas transitórias e excecionais de apoio aos desempregados de longa-duração (aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 15/2010, de 9 de março (que prolongou a vigência do Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de março para o ano de 2010), mas ainda, a entrada em vigor dos Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho e 72/2010, de 18 de junho, que pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, procedeu à sua republicação, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, que se propõe à diminuição quer do número de beneficiários a cargo da segurança social, como ainda, do prazo de dias subsidiados das prestações pecuniárias.

Assim, consubstanciadas rigorosas alterações legislativas⁸⁹, tais como - a redução do prazo de garantia elegível para atribuição da prestação de subsídio de desemprego (o beneficiário tem de ter exercido atividade profissional por conta de outrem e, ter descontado pelo menos nos 360 dias dos 24 meses anteriores à data de desemprego, sendo que, se tiver trabalhado menos dias, o beneficiário pode ter direito ao subsídio social de desemprego); a majoração de 10% no valor da prestação do subsídio de desemprego a atribuir a cada beneficiário do agregado familiar; e/ou ainda, tal como o consubstanciado no Orçamento de Estado 2013 (Governo de Portugal, 2012b), a penalização do pagamento da “contribuição extraordinária” de 6% – reconhece-se todavia que, no último quinquénio, o número de beneficiários do subsídio de desemprego não alterou a sua contínua trajetória ascendente.

Valoriza ainda especificar que para o aumento de 23,3% da despesa com Desemprego, para além do contributo do aumento dos beneficiários do subsídio de desemprego (SD) e do subsídio social de desemprego (SSD), em coerência com os elementos apresentados pelo IESS concorreu, o crescimento particularmente evidente em 2012 de beneficiários com prestações de *layoff* - mais de 5000 mil beneficiários, proporcionalmente a 2011.

Este incremento das prestações de *layoff*, reflete igualmente, a queda do emprego ao longo do ano, acompanhando pelo agravamento da situação económica portuguesa, que pela recorrência à Segurança Social pode ser vista como “válvula de escape involuntária, nos apertos financeiros dos empregadores” (Mendes, 1995), que utilizam o sistema de proteção social para “evitar a queda da taxa média de lucro (...) as empresas entram em paragem de produção total ou parcial, e os trabalhadores são pagos pela segurança social até um período de 6 meses (...) muitos em *layoff* «falso» e depois declaram falência” (Varela, 2013a:59).

**Quadro Nº 17 - Beneficiários com Prestações de LAYOFF
(por ano de processamento e tipo de subsídio)**

	2008	2009	2010	2011	2012
Redução de Horário de Trabalho	122	9.492	3.334	2.266	4.718
Suspensão Temporária	1.300	9.786	2.811	1.335	3.895
Total	1.422	19.278	6.145	3.601	8.703

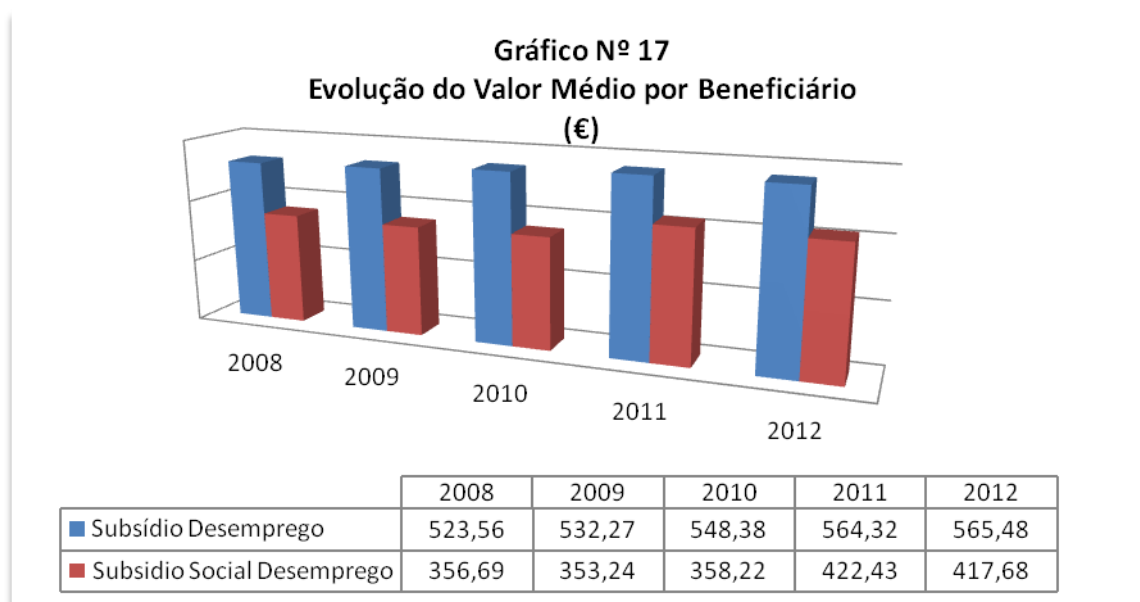
Fonte: Dados fornecidos pelo IESS. Disponíveis em <http://www.seg-social.pt/>. Situação da base de dados em 1/Março/2013. Acedido em Abril de 2013

⁸⁹ Veja-se, toda a legislação aplicável para acesso ao subsídio de desemprego e outras prestações de desemprego, no Guia Prático da Segurança Social, disponibilizado em <http://www.seg-social.pt/>. Decreto-Lei 220/2006, de 03 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de março, pela Lei n.º 5/2010, de 5 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, que procedeu à sua republicação, pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro - Regime geral de proteção social no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem.

Evolução do Valor Médio processado por Beneficiário de Subsídio de Desemprego e Subsídio Social de Desemprego

Em média, aos beneficiários do subsídio de desemprego em 2012, foi atribuído um valor médio mensal de 564,48, evidenciando minúsculo aumento de 1,16€ (!) face a 2011, ano em que o valor médio processado, aumentou 3% (cerca de 16€) face ao atribuído em 2010. Atente-se que á exceção do diminuto aumento verificável no último ano, desde 2008, o valor médio do SD, manifesta aumentos anuais de cerca de 3%.

No que concerne ao subsídio social de desemprego, que em 2012, sofreu uma diminuição de cerca de 1% (4,75€), realce-se que no quinquénio em análise, o maior aumento verificável no valor médio processado por beneficiário, foi em 2011, 18%, na prática um aumento de 64,21€ (para análise mais detalhada, ver anexo 13).



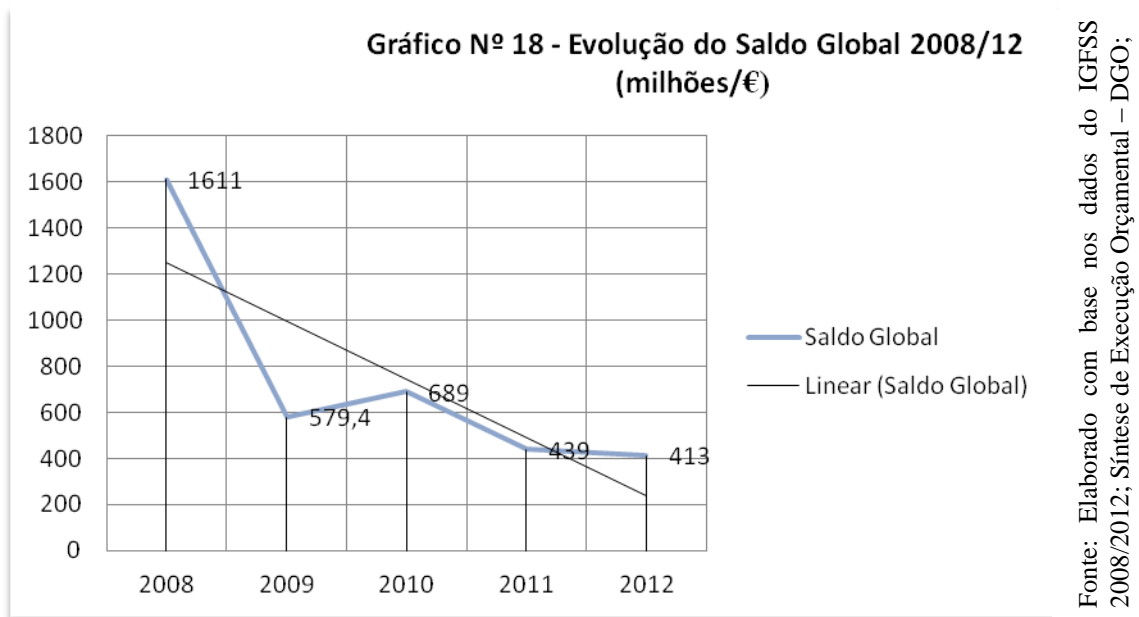
Fonte: Gráfico executado segundo a base de dados do IEES, disponível em www.segurançassocial.pt; acedida em Março de 2013.

Evolução do Saldo Global

Sucintamente, da análise global da execução orçamental do ano de 2012 constata-se então que, em termos gerais, que a receita efetiva evidenciou um acréscimo de 2,7%, em relação ao período homólogo de 2011, totalizando 24.180 M/€. Porquanto, a despesa efetiva apresentou um aumento superior ao aferido pela receita, nomeadamente 2,9%, totalizando um dispêndio 23.767 M/€. Assim decorrendo, gerou-se um diminuto saldo orçamental excedentário de 413 M/€, para o qual, em linha com a Estimativa para 2012, considerada no OE2013, concorreu para salvação de apresentação de um saldo deficitário, para além da transferência do OE de 856 M/€, a diminuição da despesa de administração (-55M/€), e ainda, a melhoria da cobrança coerciva (583M/€, um

aumento de 44M/€). Saliente-se ainda que, se não consideradas transferências efetuadas entre subsistemas, a tendência global do sistema previdencial nos últimos anos, tem sido por regra, deficitária (OE, 2013).

Para a melhoria do saldo global ocorrida em 2010 (*vide* gráfico seguinte), contribuiu ainda a integração dos funcionários públicos no RGSS que, permitiu introduzir “cerca de 100 milhões de euros na receita do sistema de proteção social, ou seja, justificando cerca de 1/3 da variação da receita” (IGFSS, 2011).



Resumidamente, e em valores absolutos, entre 2008 e 2012, o saldo da segurança social diminuiu aproximadamente €1.200milhões/€. Face ao agravamento do desemprego, e á sequente diminuição das receitas e aumento das despesas, ou seja, diminuição dos beneficiários-contribuintes, e, aumento dos beneficiários-inativos, em 2012, a segurança social apresentou o pior saldo global do último quinquénio (€413 milhões, menos €26,4 milhões que em igual período do ano transato) e “o mais baixo desde 1994, ano em que teve um prejuízo de €38,5 milhões” (Silvestre, 2012).

Este diminuto saldo excedente apresentado pela segurança social, em pleno período recessivo, torna clarividente, a atual “ineficiência do «contrato social» e a sua falta de adaptabilidade às necessidades dos portugueses” (Pereira, 2012), que transfere as dívidas das gerações presentes para as gerações futuras, hipotecando o seu futuro e o da Segurança Social.

Conclusão

O desafio a que nos propusemos ao longo desta investigação, foi compreender quais as consequências do desemprego na sustentabilidade financeira da segurança social.

Trata-se de um diagnóstico aproximativo que não esgota o conjunto de variáveis de caracterização sociográficas suscetíveis de aplicação nesta tipologia de análise, mas que, no entanto, permite uma aproximação à atual precariedade do mercado de emprego, causada pelo agravamento da situação económico-financeira de Portugal e que, coloca veementemente em causa o futuro do Estado-providência, e portanto, justifica a pertinência desta abordagem.

Para a concretização do repto a que nos apresentámos, alegamos os factos mais relevantes do processo de criação e desenvolvimento do Estado-Providência, tal como a análise de vários indicadores que permitiram conhecer a fragilidade da situação financeira da segurança social face à corrosão da sua base de financiamento, provocada pela trajetória ascendente da taxa de desemprego associada à falta de competitividade económica e precariedade laboral.

Assim, a estrutura da conclusão apresentada nesta secção encontra-se organizada de acordo com as questões de investigação a que nos propusemos no Capítulo I (p.9) e que, remetem para a contextualização da organização da segurança social; caracterização do desemprego e importância das políticas de emprego; e, por último, o impacto do desemprego na sustentabilidade financeira no sistema de proteção social. Importou ainda, terminar a abordagem com uma breve reflexão sobre possíveis ajustamentos que minimizam as consequências da despesa de desemprego e da despesa com pensões, na viabilidade financeira da segurança social, e assim, lançar pistas a desenvolver visceralmente, em futuras investigações.

Portugal foi um dos últimos países a institucionalizar um sistema de proteção social, e certamente, face ao agravamento da “combinação de novos padrões de emprego, um número crescente de pensionistas e menor crescimento económico” (Silva, F. 2013:71), o princípio da universalidade que o estado-social tardiamente conquistou, vem sendo colocado em causa, e o desmantelamento do estado-social é uma hipótese que não deve ser rejeitada, particularmente se o crescimento económico não atingir valores sustentáveis e o desemprego não diminuir.

Embora tardio, o processo evolutivo que conduziu à criação do sistema de segurança social em Portugal (analisado na primeira parte do capítulo II) pode ser dividido em cinco principais etapas (tal como sustenta Guibentif, 1997: 18-45) – três das quais, antes de 1974 - designadamente, a primeira equivale à tentativa de criação durante a Primeira República de um sistema de Seguros Sociais Obrigatórios (1919); a segunda etapa pertence ao período da criação e implementação de um sistema corporativo de proteção social designado por Previdência Social (1935): através da criação da Previdência Social, o Estado Novo pretendia diferenciar-se da proposta de seguros sociais da Primeira República; e, a terceira fase equivale ao início da implementação de um regime geral no sistema de Previdência Social – a partir de 1962, acentuou-

se o papel do Estado como principal agente do sistema. Com esta reforma iniciou-se um processo de reorganização da estrutura e do funcionamento da Previdência Social que “combina a continuidade da previdência corporativa com a transição para o modelo moderno de Estado-Providência” (Carolo, 2006: 122). O rápido aumento da população protegida resultante da reforma da Previdência Social de 1962 determinou a atual configuração do sistema português de segurança social (Guibentif, 2000: 413). Porquanto, a quarta fase ocorreu pós-25 de Abril de 1974, e a última etapa, posteriormente à adesão de Portugal à CEE, em 1986.

Hoje, a proteção social pode ser entendida “numa perspetiva de continuidade, ou de não rutura, com o modelo de Previdência Social do Estado Novo” (Carolo, 2006).

Identifica-se um primeiro elemento de continuidade ao nível legislativo, com a Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962 concretizou-se a reforma do sistema de Previdência Social que manteve-se em vigor até 1984, até à sua substituição por efeito da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84 de 13 de Setembro); Um segundo elemento de continuidade, prende-se com a continuidade das instituições de previdência. Não obstante as mudanças introduzidas pela revolução de Abril de 1974, as principais instituições de previdência permaneceram até então, sem grandes alterações (e.g. Caixa Geral de Aposentações); o terceiro elemento de continuidade, é a existência do Regime Geral ou Contributivo proveniente da reforma de Previdência Social de 1962 e que se aplica, aos trabalhadores por conta de outrem e independentes.

Tal como investigado na segunda parte do capítulo II, com a concretização das Leis de Bases (em 1984, 2000, 2002) e sobretudo em 2007, sobreveio a divisão do sistema de segurança social em três sistemas, designadamente, o sistema de proteção social de cidadania, sistema complementar e o sistema previdencial, sendo este último, responsável pela cobertura de eventualidades que até 1974, não se encontravam abrangidas pelo sistema, tais como doença, maternidade ou desemprego.

Contudo, e embora, concretizado em várias fases de desenvolvimento, o sistema de proteção social em Portugal, nunca se efetivou num sistema comparável àquele existente noutros países desenvolvidos. Atualmente, a despesa com proteção social é ainda, diminuta - 26% do PIB, sendo que, 12,5% do PIB é despendido com despesa de pensões, e 1,2% com prestações de desemprego (v. quadro Nº4 do GTE (DEO), p.40).

Alterações consubstanciadas no cômputo das pensões (examinadas no capítulo III) - como seja, pela influência do fator de sustentabilidade, introduzido na reforma de 2007 - quer ao nível da idade de reforma, quer ao nível do prazo de garantia da pensão da Segurança Social, para além de consideradas tentativas de ajustamento para um funcionamento exequível do sistema de repartição são, primordialmente, encetadas como imposições para diminuição da despesa pública, em nome do equilíbrio orçamental.

O sistema previdencial é um regime contributivo, no qual o financiamento das prestações é pago em regime de repartição, ou seja, através das contribuições da população ativa (mais

concretamente, 34,75% - 11% são retirados imediatamente do salário, e os restantes 23,75% da responsabilidade do empregador). Face à alteração de indicadores demográficos (i.e. o progressivo aumento da esperança média de vida; diminuição da natalidade;...), de indicadores económicos (i.e. diminuição do crescimento económico e, consequente diminuição do investimento, produtividade, da criação de emprego e diminuição da massa salarial); e ainda, indicadores sociais (aumento da pobreza generalizada, e.g.), contemporaneamente, a capacidade financeira da Segurança Social encontra-se depreciada e fragilizada, na subsequência da deterioração da sua base de financiamento, uma vez que, elevados níveis de desemprego, transformaram «beneficiários-contribuintes», em «beneficiários - dependentes».

Analisada a evolução do desemprego (capítulo IV), reconhece-se que entre 2002 e 2012, a taxa de desemprego aumentou de 5,1% para 16,9% (v. anexo 3). No final de 2012, 923,2 mil pessoas não produziam riqueza e encontravam-se sujeitas ao empobrecimento generalizado. O contexto de segmentação do mercado de trabalho, impulsionou a evolução do desemprego derivada não só, pela falta de criação de postos de trabalho, como ainda, a própria destruição de emprego veementemente associada á proeminente instabilidade e precariedade laboral, caracterizada por contratos de trabalho com termo. Com um agravamento de 2,9%, a média anual da taxa de desemprego em 2012, atingiu 15,7% (v. anexo 16).

Ainda que, numa década o maior aumento relativo do desemprego, tenha ocorrido entre os adultos jovens (25-34 anos) e adultos (35-54 anos) com variações relativas superiores a 200% (Varejão e Dias, 2012), no final de 2012, a taxa de desemprego jovem (15 a 24 anos) foi de 40% (v. quadro nº6). Manifestamente, a economia tem vindo a depreciar as capacidades do capital humano, e o aumento da emigração daí resultante, tem sido notório, sobretudo entre os jovens desempregados com qualificações superiores. Assim, e ainda que, os desempregados com qualificações ao nível do secundário e pós-secundário (17,9%) sejam os mais afetados, reconhece-se que, os desempregados com qualificações superiores, têm sido sucessivamente, cada vez mais atingidos (quase 150 mil desempregados, no 4ºT/2012, v. anexo 4).

A incompatibilidade entre a procura e a oferta de emprego, é um dos fatores explicativos do atual valor da taxa de desemprego. O rácio mensal entre a oferta e a procura, em janeiro de 2012 cifrou-se em 12%, sendo que em Janeiro de 2000, o valor era o triplo do atual (v. gráfico nº6). Também o desemprego de longa duração - cada vez mais de carácter estrutural - mais do que quadriplicou - em 2002, cerca de 120 mil desempregados eram considerados DLD, conquanto, em 2012, o INE contabilizou quase 500 mil desempregados de longa-duração (v. anexo 7).

A iminente rutura social, resultante do galopante nível de desemprego, tem dado especial ênfase às políticas de emprego (analisadas na 2ª parte do capítulo IV) que, atualmente são a “ferramenta-chave” ao serviço das políticas públicas mediante a debilidade laboral e os níveis de desemprego incidentes em Portugal. A intervenção governamental tem-se centrado, tradicionalmente, através de duas formas distintas de atuação: face à perda de rendimento do

trabalhador durante o desemprego, as políticas passivas, auxiliam o desempregado através da atribuição de um rendimento de substituição (i.e. subsidio de desemprego), por outro lado, as políticas ativas objetivam-se a desenvolver e melhorar a transição «desemprego-emprego», através da criação de novos meios de procura de trabalho, e, capacitando o trabalhador de competências necessárias e adequadas ao posto de trabalho. Todavia, e ainda que grande parte dos países da OCDE invistam entre 0,5% e 2% do PIB, nestas políticas, certo é que, embora “o carácter demasiado abrangente com que são executadas” (*idem*), os resultados que têm desenvolvido na melhoria da conjuntura do mercado laboral (e logo, no nível da empregabilidade) têm sido reduzidos, uma vez que, só têm diminuído a duração da situação de desemprego em cerca de meio mês (*idem*, 2013:85).

Reconhece-se que o aumento acentuado do desemprego, sobretudo desde 2008, “é a consequência mais relevante dos efeitos na economia portuguesa porque é um fator determinante no condicionamento da capacidade de geração de riqueza do país, e porque tem implicações diretas na diminuição das receitas do Estado e da Segurança Social, bem como, no aumento das despesas com proteção social, mas sobretudo porque multiplica o risco de pobreza dos indivíduos e famílias por *ele* afetadas” (Cantante, 2010). Como analisado no capítulo V, principalmente em 2012, Portugal encontrou-se mergulhado numa espiral recessiva, em que a aceleração do agravamento da situação económico-financeira e de desequilíbrio das contas públicas influenciou negativamente, a conjuntura de todos os setores da atividade económica e logo, incitou ao recrudescimento do desemprego e à sequente destruição de emprego. Evidentemente que, a sustentabilidade do estado-providência, a superação dos défices orçamentais e do endividamento externo, encontram-se dependentes do crescimento económico – e, “sem superarmos tal défice, entrando num caminho de crescimento forte e sustentado da economia, não há solução equitativa para a relação entre gerações capaz de sustentar um acordo duradouro baseado na sustentabilidade do Estado de Bem-estar e da correspondente intermediação geracional” (Mendes, 2011:136).

Então, e ainda que, o desígnio da atual legislação de prestações de desemprego tenha sido no sentido de diminuição do prazo de garantia da prestação, procurando reduzir a quantidade de beneficiários e situações de «subsidiodependência», a quantidade de beneficiários de prestações sociais de desemprego, é cada vez maior (v. quadro nº15). Admitindo que, quanto maior o crescimento do PIB, maior a sustentabilidade financeira da Segurança Social, devido ao crescimento negativo do PIB dos últimos anos, e face à necessidade de diminuição da despesa pública, encontra-se associada a visível quebra das funções sociais do Estado. Assim, e, “impacto de um conjunto de medidas, previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que foram sendo concretizadas ao longo de 2012 e 2013, como seja a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas (OE 2012), ou a racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho)” (OE2014, Governo de Portugal, 2013), comprova-se que, no último triénio, as funções sociais do Estado (Segurança Social, Educação e

Saúde) diminuíram em termos nominais, cerca de 15,2%, ou seja, uma diminuição real da despesa com prestações sociais, em cerca de 4.575 milhões de euros (*vide* quadro seguinte). Verifica-se que, em consonância com a depreciação das competências de desempregados com qualificações superiores, sobrevém ainda, os cortes profundos que se têm sucedendo na educação (-23%), sobretudo, no ensino superior.

Quadro Nº 18 - Despesa com Segurança Social, Educação e Saúde (valores nominais)

Funções Sociais	Segurança Social	Educação	Saúde	Total
2010	11 809	8 560	9 776	30 145
2011	11 232	8 130	9 251	28 612
2012	10 691	6 579	8 300	25 570
Variação % (2010-2012)	-9,5%	-23,1%	-15,1%	-15,2%

Fonte: ROE-2012

Assim, e concordando que “o estado social e o regime de direitos sociais à saúde, educação e segurança social com que a democracia portuguesa se munuiu para enfrentar os desafios do desenvolvimento tem pela frente um futuro sombrio” (Silva, F. 2013:51) importa, elevar o nível de responsabilidade individual quer através da poupança – “fonte de oferta de capital, com repercussões na produtividade do trabalho e no crescimento ao longo do tempo” (Garcia, 2013:21) - quer através do aumento e adequação dos rendimentos disponíveis na velhice, de modo a contribuir para a progressão do nexó geracional e, principalmente, para similarmente aumentar a capacidade de investimento na economia, e logo, aumento do PIB e assim, diminuição do desemprego e das despesas inerentes a este fenómeno (Mendes, 2011).

Recorde-se que, entre 2011 e 2012, a taxa de desemprego oficial teve um agravamento de 36,5%. Na prática mais de 234 mil pessoas ficaram desempregadas, o que, provocou uma diminuição de 1,8% na população ativa. É manifestamente evidente que, um sistema de financiamento que tenha por base (em parte, ou na maioria) as contribuições resultantes do rendimento do fator trabalho, encontra-se susceptível às variações das conjunturas do mercado do trabalho e da economia, das quais depende a capacidade financeira do sistema de proteção social.

Quadro Nº 19 - Estatísticas de Emprego: 1º T.2011/4ºT.2012

Rúbricas	1ºT 2011	2º T 2011	3º T 2011	4ºT 2011	1ºT 2012	2º T 2012	3º T 2012	4ºT 2012	Variação (%)
Pop. Ativa	5.555	5.568	5.543	5.507	5.482	5.515	5.527	5.455	-1,8%
Desemprego Oficial	688,9	675,0	689,6	771,0	819,3	826,9	870,9	923,2	34,0%
Taxa de Desemprego Oficial	12,4 %	12,1 %	12,4 %	14,0 %	14,9 %	15,0 %	15,8 %	16,9 %	36,5%

Fonte: INE

O baixo nível económico e o elevado nível de desemprego que contemporaneamente é evidenciado em Portugal, para além do impacto social a que sujeita o desempregado (situações de pobreza e exclusão social), traduz o desperdício de riqueza que os desempregados deveriam estar a produzir, tornando manifesto que, atualmente, "a produtividade não está a compensar a demografia, criando uma situação de insustentabilidade a longo prazo" (Mendes, 2011b) – veja-se que, numa década (2000/2010) a produtividade do trabalho aumentou a uma taxa média anual de 0,91%, porquanto que a taxa de desemprego aumentou de 4% para aproximadamente 11%; devido ao aumento da esperança média de vida, há cada vez menos população jovem, sendo que, em menos de três décadas, por cada 10 beneficiários-ativos, encontram-se intrínsecos 6 pensionistas⁹⁰.

Os novos riscos de longevidade têm então, exigido cada vez mais a incorporação de "mais e mais gerações e indivíduos em idade ativa, incrementando, ao mesmo tempo, o capital humano e a produtividade daqueles" (Mendes, 2011a), sobretudo quando o principal desafio que Portugal enfrenta contemporaneamente, "é o de promover o desenvolvimento económico num novo quadro institucional, em que a implementação coerente de reformas nos mercados de trabalho e do produto, o aumento da eficiência do sistema judicial e a redefinição do papel do Estado são fatores fundamentais para estimular o investimento, a inovação e o progresso técnico, sem os quais não existirá crescimento sustentável, mas acima de tudo não existirá desenvolvimento económico" (segundo as projeções para a economia portuguesa (2012-2014) realizadas pelo Banco de Portugal, 2012b)⁹¹.

Assegura-se que, a redução do custo do trabalho, e, logo, o corte nos rendimentos dos trabalhadores; o aumento da esperança média de vida; a diminuição de população jovem; a

⁹⁰Veja-se artigo acessível em: <http://expresso.sapo.pt/subida-da-idade-da-reforma-sera-inevitavel=f649519>.

diminuição de beneficiários-ativos e aumento de beneficiários-dependentes, possibilitou que o sistema de proteção social apresenta-se, em 2012, o pior saldo global do último quinquénio (v. gráfico nº 17).

Ainda que, a receita efetiva da segurança social tenha evidenciado um acréscimo de 2,7%, em relação ao período homologado de 2011, totalizando 24.180 M/€, a despesa efetiva apresentou um aumento superior ao aferido pela receita - especificamente 2,9% - que totalizou um dispêndio do sistema financeiro da segurança social no valor de 23.767 M/€ (v. quadro nº16).

Excetuando o ano de 2011 - no qual se verificou uma diminuição na despesa de desemprego e no nº de beneficiários a cargo (-37 mil, segundo IESS) - por influência, não só da redução da média mensal do desemprego registado, mas ainda, por ação dos DL nº70/2010 de 16 de junho, e, DL nº72/2010 de 18 de junho, que então impingiram, uma redução do nº de beneficiários e no prazo de dias subsidiados – verifica-se o sucessivo aumento do peso relativo da despesa corrente da segurança social com subsídio de desemprego e apoio ao emprego - 2008 (9,3%); 2009 (11,0%); 2010 (11,5%); 2011 (10%) (IGFSS) e, em 2012 (12%). Assim, e ainda que em 2012, embora a preponderância do novo código do trabalho, tal como as sucessivas alterações legislativas abordadas no Capítulo IV (sobretudo ao nível da idade e prazo de garantia), fruto do flagelo do desemprego, foram atribuídas mais 93 mil prestações de desemprego⁹² do que em 2011 (cfm. gráfico nº 16).

Em 2012, a segurança social gastou mais de 23 milhões de euros em despesa corrente, sendo que, exclusivamente 21 milhões, foram dirigidos para o pagamento de prestações sociais.

Desta verba, mais de 60% do montante foi direcionado para o pagamento de pensões (14.428 milhões de euros), e, 12% (2.593 milhões de euros) para o pagamento de subsídio de desemprego e apoio ao emprego (v. gráfico nº14).

Devido ao aumento do desemprego em 2012, a despesa com desemprego aumentou 23,3%, o que, obrigou o sistema previdencial a despendar mais 490 milhões de euros, do que o montante despendido em 2011. Consequência da deterioração do mercado de trabalho e evidentemente, da desaceleração do ritmo do crescimento económico, a descida da massa salarial (6% no 1º semestre; v. quadro nº14) da população trabalhadora, originou uma queda de 4,9% (ou seja, uma perda de 672 milhões de €) a principal fonte de financiamento do sistema previdencial. A receita arrecadada em 2012, através das contribuições dos trabalhadores e respetivas entidades empregadoras, cifrou-se então em 13.074 M/€ - o valor mais baixo obtido pelo sistema de proteção social no último quinquénio (v. gráfico nº12).

Embora não tendo sido calculada a despesa realizada no último quinquénio em prestações sociais inerentes ao aumento da pobreza induzida pelo desemprego - com ação social,

⁹¹ Para uma informação mais detalhada, analisar textos de política e situação económica, disponíveis em <http://www.bportugal.pt/>.

⁹² Designadamente, subsídios de desemprego, subsídio social de desemprego (inicial e subsequente), e ainda, o prolongamento do subsídio social de desemprego.

CSI e RSI, (e.g.) – reconhece-se que, para além da Segurança Social ter desembolsado mais de 10 milhões de euros em prestações de desemprego – Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego e Apoios ao emprego), perdeu de receita contributiva, entre €13.887milhões e €16.974milhões (se o cômputo for realizado com base na remuneração média, ou, com base no ganho médio, respetivamente).

Quadro Nº 20 - Principais Perdas Induzidas pelo Desemprego (2008-12)

Ano	Nº de Desempregados	Despesa com Prestações de Desemprego	Contribuições Anuais Perdas com base na Remuneração	Contribuições Anuais Perdas com base no Ganho
2008	427,1	1.523	1.752	2.094
2009	528,8	1.576	2.237	2.664
2010	602,6	2.221	2.638	3.154
2011	706,1	2.104	3.308	3.897
2012	923,2	2.593	3.952	5.165
Milhões de €		10.017	13.887	16.974

Fonte: Estatísticas de Emprego – INE; Boletim Estatístico – Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MSSS); Síntese de Execução Orçamental- DGO; Rosa (2013c);

Encontrando-se comprovada a hipótese geral de partida da dissertação - o desemprego é efetivamente produtor de consequências gravosas na sustentabilidade financeira da Segurança Social - expecta-se que (tal como defende Rosa, 2013) à semelhança do decorrido nos últimos anos, devido à continuidade de elevados níveis de desemprego e de níveis de crescimento económico não sustentáveis⁹³ (ou seja, inferiores a 2%), Portugal poderá perder em 2013, para além de cerca de 22% do PIB expectável; mais de 14 milhões em salários; 3.800 milhões em receitas de IVA e IRS⁹⁴, e ainda, sofrer uma redução na receita contributiva, em cerca de 5 milhões de contribuições sociais.

Atualmente, “os níveis de desemprego que atingem 16,4% da população ativa [2ºT de 2013, INE], com a previsão de chegar aos 17,4% até ao final do ano 2013 e a 17,7% em 2014, fizeram baixar significativamente a massa salarial (e, consequentemente, as contribuições) e elevar as

⁹³ “Se tivermos durante cinco ou seis anos crescimento económico muito reduzido, pontuado por recessões, e com desemprego elevado, o impacto na sustentabilidade de longo prazo do sistema será considerável”, in <http://expresso.sapo.pt/subida-da-idade-da-reforma-sera-inevitavel=f649519>.

⁹⁴ Atualmente, a carga fiscal vem incidindo cada vez mais, sobre uma parcela mínima de população ativa, o que vem tornando o peso do nexo intergeracional, inoportuno, e, tal como o Banco Mundial alerta (*in* Silva, F. 2013:38), “os atuais sistemas de segurança social cujos custos crescentes requerem cada vez mais impostos, prejudicam a atividade económica e não protegem devidamente os mais velhos”.

despesas com a proteção no desemprego para valores que, atualmente, se encontram claramente acima dos verificados no início da década” (OE2014:2018 – Governo de Portugal, 2013), assim, e tal como revelam os seguintes cálculos realizados pelo economista Eugénio Rosa, as perdas financeiras causadas pelo desemprego – são, e continuarão a ser extremamente danosas para o país e, evidentemente, para a sustentabilidade financeira da segurança social:

Gráfico N° 19 - Estimativa dos valores do PIB perdido, Salários, Receitas Fiscais e Contribuições Sociais 2013 (milhões de euros)



Fonte: (Rosa,2013a)

Reconhece-se que “o crescimento acentuado das despesas do sistema e consequente pressão financeira, dado que as receitas não têm acompanhado aquele crescimento, conduziram à tomada de iniciativas de molde a repensar/reformar o sistema no sentido de garantir a sua viabilidade futura” (cf. Livro Branco da Segurança Social, citado em Garcia (2013), ainda que, por outro lado não sejam medidas coerentes e com carácter de longo-prazo.

Tendo em conta a importância da coordenação “das políticas sobre os sistemas de segurança social, os mercados de trabalho e os mercados financeiros, ao mesmo tempo que se percorre uma trajetória prudente de longo prazo em termos de longo prazo em termos do orçamento público” (Joaquim Martins, *in* Garcia (2013:8), como reduzir o impacto da despesa do desemprego e, evidentemente das despesas com pensões, no sistema de proteção social? Existem ajustamentos que poderão ser encetados de modo a reduzir o impacto destas despesas no sistema de proteção social, e que, embora aqui abordados de forma breve e sucinta, poderão servir de importantes rumos de discussão para futuras investigações.

Assim, e face ao problema da desproporcionalidade entre beneficiários-contribuintes e beneficiários-inativos, e que, comprovadamente coloca entraves à sustentabilidade da segurança

social, segundo Silva F. (2013:49) este problema poderá ser solucionado de três⁹⁵ formas possíveis, designadamente, através do agravamento do grau contributivo dos trabalhadores-contribuintes; mediante o aumento do financiamento da despesa crescente do estado-social, e sequente aumento o valor da dívida pública, e por último, através da redução dos apoios sociais.

Importa, no entanto, ressaltar que a imposição “da redução do peso das prestações sociais num país com um baixo nível médio de rendimento, elevado nível de pobreza e de exclusão, taxas de desemprego de magnitude histórica, e ainda um contexto de fortes desigualdades na repartição do rendimento” (Conselho Económico Social, 2013)⁹⁶, deve ser peculiarmente escrupulosa, sobretudo, quando não é possível assegurar um sistema de proteção social sustentável, sem que estejam consolidadas, principalmente, duas condições: 1ª) a existência de um crescimento económico sustentável, necessário para a criação de emprego, aumento da produtividade, da massa salarial e logo, diminuição da taxa de desemprego, e imprescindível para a melhoria do nível de financiamento do sistema de repartição; e ainda, 2ª) um resistente fundamento ético assente na necessária equidade intergeracional indispensável para o funcionamento de um regime a funcionar por repartição face a uma demografia que, contemporaneamente, não favorece o sistema de financiamento de proteção social (tal como, Ribeiro Mendes coerentemente realça nas suas obras 1995; 2005; 2011).

Ao nível da despesa com pensões, e com base nas projeções das despesas e das receitas da segurança social, realizadas anualmente, seria relevante - embora com incidência de forma diferenciada mediante o valor da pensão (tendo em atenção a justiça e equidade social) - "introduzir um fator de ajustamento do próprio valor nominal da pensão, baseado na avaliação permanente da sustentabilidade de longo prazo do sistema (...)". Manifestamente, ao ajustar o valor nominal das pensões, numa perspetiva de longo prazo, este ajustamento iria permitir estabilizar o desequilíbrio entre despesas e receitas - “gerando uma redução do valor nominal das pensões que estão a ser recebidas”⁹⁷.

Ainda que importe, ter em conta as diferenças reais entre países, (por exemplo, no que concerne á situação económica e financeira), interessa consubstancialmente a realização de investigações que analisem modelos de funcionamento existentes em outros países e que tentem auferir o que de melhor poderia contribuir para a sustentabilidade da segurança social em

⁹⁵ As duas primeiras soluções, têm sido evitadas – por um lado, decorrentes dos efeitos da globalização, cada vez mais, existe menos a possibilidade de aumentar o nível contributivo “a competição económica internacional é um fator dissuasor muito importante” - por outro lado, por influência do PEC, Portugal está impedido de apresentar défices públicos superiores a 3% do PIB (Silva, F. 2013:49).

⁹⁶ Interessa ver em pormenor, o parecer sobre o documento de estratégia orçamental 2013-2017 do Conselho Económico e Social, aprovado em Plenário a 22/05/13. Disponível em www.dgo.pt/.

⁹⁷ Ver na íntegra a publicação no caderno de Economia do Expresso de 12 de março de 2011, disponível em <http://expresso.sapo.pt/subida-da-idade-da-reforma-sera-inevitavel=f649519#ixzz2idiSnTJ3>. Acedido em 20 de Outubro de 2013.

Portugal. De realçar, a título exemplificativo, o funcionamento do "modelo sueco que combina vantagens de um sistema de capitalização com as do sistema de repartição" – através da capitalização virtual, cada beneficiário junta direitos próprios numa conta individual, que valorizam segundo uma taxa anual que combina dois aspetos fulcrais: a evolução da demografia e a evolução da economia. Assim, quanto maior a produtividade e melhor o estado da economia resultante do esforço contributivo, maior será valor que o beneficiário receberá futuramente - "combina o ajustamento automático da pensão ao comportamento da economia, sem o risco financeiro extremo associado aos mercados financeiros" (*idem*). Aquando a ida para a reforma, o beneficiário detém já acumulado capital que, convertido numa renda vitalícia, faculta um determinado rendimento mensal.

Ainda que, esta abordagem em si, seja uma visão sincopada e simplista dos problemas que o aumento da despesa com desemprego (à semelhança do peso da despesa com pensões) tem induzido na sustentabilidade financeira da segurança social – nomeadamente, o aumento com a despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego e a redução da receita das contribuições – este flagelo, fruto de um atual crescimento económico negativo que, inviabiliza a existência de condições fundamentais para a alavancagem do investimento (e, posterior criação de emprego), realça a correlação existente entre o crescimento económico negativo que Portugal evidenciou nos últimos anos, e a notória ascensão da taxa de desemprego que atingiu em 2012 um nível histórico, e que *per si*, realça a veemência com que a política recessiva do atual governo tem sido aplicada, face ao objetivo da redução do défice orçamental.

Sendo que, as receitas da Segurança Social e do Estado, serão mais elevadas quanto mais elevado for o PIB, e menor será a despesa social com prestações sociais inerentes ao aumento da pobreza e diminuição do rendimento disponível pelos cidadãos, provocados sobretudo, pelo aumento do desemprego de longa-duração, esta investigação alerta então, para a necessidade de implementação de soluções urgentes face ao risco de rutura financeira do estado social, sem esquecer acima de tudo, a importância da justiça e equidade geracional, adjacente ao contrato social.

Bibliografia

- ALEIXO, M.S.C. (2011). *Decisões de Reforma, Efeitos na Oferta de Trabalho e Sustentabilidade da Segurança Social*. Projeto de Mestrado em Ciências Atuariais. ISEG. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa.
- ALVES, A.A., & MOREIRA, J.M.M. (2011). *Concepções de Estado e Fundamentação da Prestação de Serviços Públicos. Comunicação apresentada no 8º Congresso Nacional de Administração Pública-Desafios e Soluções*. INA, Carcavelos.
- ALVES, F.(2013). Desemprego é situação dolorosa. *Diário de Notícias*. Consulta realizada em 18 de Maio de 2013. Disponível em http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3209984&seccao=Dinheiro%20Vivo.
- AMARAL, L. (2010). *Economia Portuguesa, As Últimas Décadas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.
- AMARO, R.A. (2003). *Desenvolvimento – Um conceito ultrapassado ou em renovação?*. ISCTE. Lisboa. Consulta realizada em: 12.12.2012. Disponível em: www.repositorio.iscte.pt/handle/10071/3186.
- APELLES, C. (2001). *Segurança Social – Manual Prático*. Rei dos Livros. Lisboa.
- APELLES, C. (2008). *Segurança Social, um Manual Prático*. Almedina. Coimbra.
- ARAÚJO, P. (2008). *A Tirania do Presente. Do Trabalho Para a Vida às incertezas do Desemprego*. Quarteto. Coimbra.
- ARCANJO, M.M. (1991). *Análise e Avaliação dos Sistemas de Segurança Social - Um modelo aplicado a Portugal*. Tese de Doutoramento em Economia. ISEG - Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- AUTORIDADE DE SUPERVISAO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES. Consulta Pública. Consulta realizada em 18 de Outubro de 2013. Disponível em: <http://www.isp.pt/NR/exeres/97C24D91-5FD7-4874-9D7D-FFE049D206D9.htm>
- BALDWIN, P. (1992). «Beveridge dans la longue durée», in *Revue internationale de sécurité sociale*, Vol.: 45, 1 e 2.
- BANCO DE PORTUGAL (2012a). *Indicadores de Conjuntura (Dezembro, 2012)*. Consulta realizada em 11.01.2013. Disponível em: www.bportugal.pt/pt-PT/.../IndicadoresConjuntura/.../ind_Dez_12.pdf.
- BANCO DE PORTUGAL (2012b). *Projeções para a Economia Portuguesa: 2012-2014*. Consulta realizada em 05 de Agosto de 2013. Disponível em: www.bportugal.pt/ptPT/OBancoeoEurosistema/.../combp20130115.aspx.
- BANCO DE PORTUGAL (2012). Consulta realizada em 19 de Dezembro de 2012. Disponível em

- <http://www.bportugal.pt/ptPT/OBancoeoEurosistema/ComunicadoseNotasdeInformacao/Paginas/comb20121129.aspx>.
- BANCO DE PORTUGAL (2013). *Boletim Económico – Inverno 2012: Projeções para a Economia*, disponível em www.bportugal.pt/pt-PT/.../Paginas/comb20130115.aspx. Acedido em: 14 de junho de 2013.
 - BARRETO, A. (Org.) (1996). *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa. Lisboa.
 - BARRETO, A. (Org.) (2000). *Indicadores Sociais em Portugal, 1960-1999*. Lisboa.
 - BARRETO A. (ORG.), CHITAS P, LOBO M.C., PRETO C.V. E ROSA M.J.V. (2000). *A Situação Social em Portugal, 1960-1999. Indicadores sociais em Portugal e na União Europeia*. ICS: Lisboa.
 - BARRETO, A. (2001). Elogio do serviço público. *O Público*.
 - BARRETO, A. (2010). Consulta realizada em 20 de Janeiro de 2013. Disponível em www.ffms.pt/upload/docs/835dd1f9-7b37-4a8c-97d1-320bfd027dc4.pdf.
 - BEHRING, E.R. (2012). *O Estado Social Europeu tem Futuro?*. In: Varela, R. (coord.), *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*, Bertrand Editora. Lisboa.
 - BOYER, ROBERT ET AL., (2000). *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*. Celta Editora. Oeiras.
 - CAETANO, M. (1970). *Estado Social*. Secretaria de Estado da Informação e Turismo. Lisboa.
 - CALEIRAS, J. (2004). “*Globalização, Trabalho e Desemprego – Trajectórias de Exclusão e Estratégias de Enfrentamento*”. A Questão Social no Novo Milénio. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. FEUC, Coimbra.
 - CALEIRAS, J. (2008). “*Do Desemprego à Pobreza? Trajetórias, Experiências e Enfrentamentos*”. E-Cadernos, nº 2. CES, Coimbra.
 - CALEIRAS, J. (2011). *Para além dos números - As consequências pessoais do Desemprego*. Tese de Doutoramento em Sociologia. Faculdade de Economia – Universidade de Coimbra, Coimbra, 436 pp.
 - CALEIRO, A. (2007). *Crescimento Económico e Desemprego em Portugal – Uma explicação Adicional para a sua Relação*. Documento de Trabalho. Departamento de Economia, Universidade de Évora. Évora.
 - CANTANTE, F. (2010). *O desemprego em Portugal num contexto de crise financeira: números e desafios*. Consulta realizada em 03 de novembro de 2012. Disponível em: <http://observatorio-dasdesigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&id=114>.
 - CAPUCHA, L. (1998). *Relatório de Avaliação da Fase Experimental do Rendimento Mínimo Garantido*. CIES/Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. Lisboa.
 - CAPUCHA, L. (2005). *Desafios da Pobreza*. Celta. Oeiras.

- CAPUCHA, L. (ORG.), AIRES S, QUINTELA J, REIS AL e SANTOS PC (1995). *ONG's de Solidariedade Social: Práticas e Disposições*. REAPN: Porto.
- CARDOSO, J. L. & ROCHA, M. M. (2003). Corporativismo e Estado Providência (1933-1962). *Ler História*, 45, pp. 111-135.
- CAROLO, D. F. (2006). *A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia e Política Social, ISEG/UTL, [Online]. Consulta realizada em 21 de Setembro de 2012. Disponível em: http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/710/1/D_Carolo_Mestrado%202006.pdf
- CARREIRA, H. Medina (1996). *As Políticas Sociais em Portugal*. Gradiva: Lisboa.
- CARREIRA, H. Medina (2000). Proteção Social, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*. Figueirinhas: Porto.
- CARVALHO, A. (2010). *Sistemas de Poupança Complementar para a Reforma em Portugal*. Relatório Final. Universidade de Évora. Évora.
- CARVALHO, C. (2008). *A Qualidade do Serviço Público: O Caso da Loja do Cidadão*. Tese de Doutoramento em Ciências Empresariais: Faculdade de Economia do Porto. Universidade do Porto. Porto.
- CARVALHO, V. (2007). *A Sustentabilidade da Segurança Social*. Curso de Pós- Graduação em Direito-Fiscal. Faculdade de Direito. Universidade do Porto. Porto.
- CASTLES, F.G. AND MITCHELL, D. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four*. The Australian National University: Canberra.
- CENTENO, M. (2013). *O Trabalho, Uma visão de Mercado*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (2006). "Acordo sobre a reforma da Segurança Social". Comissão Permanente de Concertação Social.
- CONSELHO ECONOMICO E SOCIAL (2012). "Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego". Comissão Permanente de Concertação Social.
- CONSELHO ECONOMICO E SOCIAL (2013). Parecer sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2013-2016. Comissão Permanente de Concertação Social. Consulta realizada a 18 de Dezembro de 2012. Disponível em www.dgo.pt/politicaorcamental/Documents/DEO_2013-2016.pdf.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2005). Porto Editora: Porto.
- CORREIA, J.A.H. (2004). *A Sustentabilidade Financeira da Segurança Social em Portugal*. Instituto Superior de Economia e Gestão. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa.
- CORREIRA, A.P. (2010). O que define o Estado Social?. Consulta realizada a 07 de julho de 2013. Disponível em: http://www.jn.pt/Domingo/Interior.aspx?content_id=1665901&page=-1.
- COSTA, A. B. (1997). "A Reforma da Segurança Social Portuguesa" in *Revista de Estatística*, nº3, Lisboa.

- COSTA, A. B. (2001). *Exclusões Sociais*. Lisboa, Gradiva. COSTA, A. B. (1997). “A Reforma da Segurança Social Portuguesa” in Revista de Estatística, nº3, Lisboa.
- COSTA, A. B. (Coord.) (2008). *Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*. Gradiva. Lisboa.
- COSTA, A.L.M. (2011). *A Evolução da Previdência Social em Perspectiva Comparada: 1935-1974*. Tese de Mestrado em Governação, Competitividade e Políticas Públicas. Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território. Universidade de Aveiro.
- COSTA, C. (2013). “A retoma económica não resolve o desemprego estrutural”. Consulta realizada em 15 de Outubro de 2013. Disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/carlos_costa_a_retoma_economica_nao_resolve_o_desemprego_estrutural.html
- CUNHA, C., & CINTRA, L. (1996). *Breve gramática do Português contemporâneo*. 9ª edição, Edições João Sá da Costa. Lisboa.
- CUNHA, V.G. e PINHEIRO, M. (2007). *MISS, Um modelo para avaliação da sustentabilidade da Segurança Social Portuguesa*. Banco de Portugal.
- Declarações do partido CDS. Consultadas em 04 de Agosto de 2013. Disponíveis em: www.aveirodistrito.bloco.org/sites/default/files/manifesto_eleitoral_-_cds.pdf.
- DIAS, M.C. & VAREJÃO, J. (2012). *Estudo da Avaliação das Políticas de Emprego*, IEFP, Relatório de Progresso. Consultado em 12 de Dezembro de 2012. Disponível em www.iefp.pt/noticias/.../EstudoAvaliacaoPoliticativasEmprego.aspx
- DIREÇÃO GERAL DO ORÇAMENTO (2012). *Síntese de Execução Orçamental*. Consulta realizada em 06 de Dezembro de 2012. Disponível em www.dgo.pt/execucaoorcamental/.../Sintese-da-Execucao-Orcamental/.
- DORNBUSCH R, FISHER S E STARTZ R (1999). *Macroeconomia*. McGraw-Hill. Amadora.
- DORNELAS, A. (Coord.) (2011). “*Emprego, Contratação Coletiva de Trabalho e Protecção da Mobilidade Profissional em Portugal*”. MTSS. Lisboa.
- DUARTE A. & ANDRADE J. (2000). Taxa Natural de Desemprego, uma Variável Cíclica? – Uma aplicação a algumas Economias Europeias. Consulta realizada em 03 de dezembro de 2012. Disponível em http://www.ine.pt/ine/acess/est_detalhe.jsp?boui_aux=106456.
- DUARTE, A. M. (1998). “*Vivências de Desemprego e Transformação dos Modos de Vida dos Operários Mineiros*.” Sociologia, Série I, Vol. 08, FLUP, pp. 247 – 317.
- EISENHARDT, K. M. (1989). Building Theories from Case-study Research. *Academy of Management Review*, vol. 14, nº 5, 532-550.
- Entrevista de Bagão Félix. Consulta realizada em 07 de julho de 2013. Disponível em: http://www.jn.pt/Domingo/Interior.aspx?content_id=1665901&page=-1.

- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1993). Orçamentos e Democracia: O Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986, *Análise Social*, [Online], vol. XXXVIII (122): 589-606. Consulta realizada em 20 de novembro de 2012. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223291468N7xOJ8px2Tk04NU9.pdf>.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London, Sage.
- ESPING ANDERSEN.G. (1998). *A Sustentabilidade dos Estado-providência no Sec.XXI*. Universidade de Trento.
- Estratégia de Emprego na Europa. Consulta realizada em 22 de novembro de 2012. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/introduction.
- EUROPEAN COMMISSION (2012). *Employment and Social Developments in Europe 2012*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Bruxelles.
- EUROSTAT (2009). *The Social Situation in the European Union*. Consulta realizada em 15 de fevereiro de 2013. Disponível em www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY.../KE.../KE-AG-10-001-EN.PDF
- EUROSTAT (2012). *Emprego e Políticas Sociais*. Consulta realizada em 12 de dezembro de 2012. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/introduction.
- EUROSTAT (2013). Disponível em www.epp.eurostat.ec.europa.eu/.
- Excerto da mensagem de Ano Novo de Cavaco Silva (2013). Consulta realizada em 03 de janeiro de 2013. Disponível em: www.presidencia.pt/?idc=22&idi=70860.
- Excerto das declarações de Carlos Pereira da Silva, prestadas à Renascença em 9 de Janeiro de 2012. Consulta realizada em 11 de dezembro de 2012. Disponível para consulta em http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=25&did=45821.
- Excerto das declarações do governador do Banco de Portugal, disponíveis em <http://expresso.sapo.pt/carlos-costa-admite-especial-preocupacao-com-o-desemprego-jovem=f805838>
- Excerto de declarações do Primeiro-ministro (2013), disponíveis em www.portugal.gov.pt/
- FERRAZ, A.M.S., VIEIRA,M. (2001). *Reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal: Um contributo Critico*. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas. Universidade do Minho.

- FERREIRA, L.I.S. (2011). *Impacto dos Incentivos Fiscais e Parafiscais no Apoio ao Emprego*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração. Universidade de Aveiro. Aveiro.
- FONSECA, B. Maria. (2006). «*Ideologia ou Economia? Evolução da Protecção no Desemprego em Portugal*», Tese de Mestrado em Gestão Pública, Universidade de Aveiro. Aveiro.
- FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS (2012). *Projeções 2030 e o Futuro*. Disponível in: www.presentenofuturo.pt/.
- GARCIA, M.T.M. (2013). *A Poupança e os Sistemas de Pensões*. Edições Almedina. Coimbra.
- GONÇALVES, C.M. (2005). *Evoluções Recentes do Desemprego em Portugal*. Sociologia.pp.125-164.
- GOVERNO DE PORTUGAL (1997). *Livro Verde da Segurança Social*. Lisboa.
- GOVERNO DE PORTUGAL (2011). *Relatório do Orçamento de Estado para 2012*. Disponível em : www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/.../20121015-oe-2013.aspx.
- GOVERNO DE PORTUGAL (2012a). *A evolução recente do Desemprego*. Disponível em : www.portugal.gov.pt/media/.../20120619_relatorio_emprego.pdf.
- GOVERNO DE PORTUGAL. *A situação do desemprego em Portugal e perspectivas para 2012 e 2013*. Disponível em www.portugal.gov.pt/media/615432/20120601_mef_desemprego.pdf.
- GOVERNO DE PORTUGAL (2012b). *Relatório do Orçamento de Estado para 2013*. Disponível em: www.portugal.gov.pt/media/736269/oe2013_rel.pdf
- GOVERNO DE PORTUGAL (2013). *Relatório do Orçamento de Estado para 2014*. Disponível em : www.portugal.gov.pt/.
- GRANDES OPÇÕES DO PLANO 2012-2015. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=36566>.
- GUEDES, R., & PEREIRA, R. V. (2012). *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*. In: Varela, R. (coord.), *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*, Bertrand Editora. Lisboa.
- GUEDES, R., & PEREIRA, R. V. (2013). *E Se Houvesse Pleno Emprego? A Sustentabilidade da Segurança Social e o Desemprego*. In: Varela, R. (coord.), *A Segurança Social é Sustentável*, Bertrand Editora. Lisboa.
- GUIBENTIF, P. (1985). *Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e suas ligações com o corporativismo*, *Ler História*, 5: 27-58.
- GUIBENTIF, P. (1997). *La Pratique Du Droit International Et Communautaire de la Sécurité Sociale : Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Faculté de Droit de Genève – Bâle; Francfort-sur-le-Main: Helbing et Lichtenhahn.

- HESPANHA M.J., MADEIRA R., VAN DEN HOVEN R. E PORTUGAL S. (2000). *Entre o Estado e o Mercado. As Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Quarteto Editora: Coimbra.
- HESPANHA, P. (1994). *Com os Pés na Terra. Práticas Fundiárias da População Rural Portuguesa*. Porto, Afrontamento.
- HESPANHA, P. (1999), "The Portuguese Late Modernization and the Complexities of Inclusion Through Work". In Jens Lind e Iver Moller (eds.) *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-standard Employment In Europe*. Aldershot, Ashgate, pp. 63 –88.
- HESPANHA, P. (2000). *Cidadania e Políticas Sociais*. FEUC, Coimbra.
- HESPANHA, P. (2002). "Algumas Questões de Fundo Para Uma Avaliação das Nova Geração de Políticas Sociais". Comunicação ao VII Congresso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Outubro. Dactilografado.
- HESPANHA, P.; CALEIRAS, J.; PESSOA, S.; PACHECO, V. (2007). *É o (Des)emprego Fonte de Pobreza? O Impacto do (Des)emprego Na Pobreza e Exclusão Social No Distrito de Coimbra*. Rede Europeia Anti-Pobreza. Porto.
- HICKS, J.R. (1942). *The Social Framework*. Claredon Press. Oxford.
- HILL, M. E HILL, A. (2002). *Investigação por Questionário*, Ed. Sílabo, Lisboa.
- História recente da Segurança Social. Disponível em <http://www.seg-social.pt/>.
- I.S.S, I.P. (2013). Guia Prático do Subsidio de Desemprego. Consulta realizada em junho de 2013. Disponível em : www.seg-social.pt.
- IEFP – Mercado Social de Emprego. Consulta realizada em 07 de julho de 2013. Disponível em:
http://portal.iefp.pt/portal/page?_pageid=277,1&_dad=gov_portal_iefp&_schema=GOV_PORTAL_IEFP.
- IEFP (2011). Situação do Mercado do Emprego - Relatório anual 2011. Gabinete de estudos e avaliação. Lisboa.
- IEFP (2012). www.iefp.pt/estatisticas/Documentos/Glossário.
- IEFP (2012). Mercado de Emprego- Estatísticas Mensais. Gabinete de Comunicação e Relações Externas. Lisboa.
- IESS, (2013). Dados Anuais de RSI 2004_a_2012. Consulta realizada em 15 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.
- IESS, (2013). Dados Anuais Doença 2001_a_2012. Consulta realizada em 15 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.
- IESS, (2013). Desemprego Dados Anuais 2001_a_2012. Consulta realizada em 15 de Setembro de 2013. Disponível em : <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.
- IESS, (2013). LayOff Dados Anuais 2005_a_2012. Consulta realizada em 15 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.

- IESS, (2013). Pensões Dados Anuais 2001_a_2012. Consulta realizada em 15 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.
- IESS, (2013). Prestações Familiares Anuais 2005_a_2012. Consulta realizada em 15 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>.
- INE (2012). Estatísticas do Emprego 4.º Trimestre de 2012. Disponível em: http://www.ine.pt/portal/page/portal/PORTAL_INE/Publicacoes.
- INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL. (2011). *Conta da Segurança Social 2010*. IGFSS. Lisboa.
- INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL. (2012). *Conta da Segurança Social 2011*. IGFSS. Lisboa.
- INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL. (2013). *Relatório e Contas 2012*. IGFSS. Lisboa.
- Intervenção do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social na comemoração dos 10 anos do Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção, em Lisboa. Disponível em: www.4.seg-social.pt/documents/10152/63350/revista_pretextos_rsi
- Livro Branco: Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis. Consultado em 12 de Março de 2013. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0204+0+DOC+XML+V0//PT>.
- LOPES, S. (2013). *Não há alternativas ao corte nas pensões*. Disponível em <http://www.publico.pt/economia/noticia/silva-lobes-defende-que-nao-ha-alternativas-ao-corte-nas-pensoes-1594450>
- LOURENÇO, C. (2012). Por que se mente tanto na Segurança Social. *Jornal de Negócios*, 16 de Abril.
- LUCENA, M. (1976a). *A Evolução do Sistema Corporativo Português – O Salazarismo*, volume I, Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- LUCENA, M. (1976b). *A Evolução do Sistema Corporativo Português – O Marcelismo*, volume II, Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- LUCENA, M. (1982). Transformações do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil, *Análise Social*, Vol. XVIII (72-73-74), pp. 897-926.
- LUCENA, M. (2000). Previdência Social, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto: Figueirinhas, Suplemento 9, pp. 152-167.
- MAIA, F. M. (1985). *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*, Lisboa, IED.
- MARQUES, A. P., (2008). *Trajectórias Quebradas – A Vivência do Desemprego de Longa Duração*. Porto, Profedições.

- MARTINS, R. (2013). “Papel de Vítor Gaspar está esgotado” diz Bagão Félix. Disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/papel-de-vitor-gaspar-esta-esgotado-diz-bagao-felix-1594928>.
- MENDES, F. R. (1995). “Para onde vai a Segurança Social”, Segurança Social Regimes, nº13, Julho.pp.405-429.
- MENDES, F.R. (2005). *Conspiração grisalha, Segurança Social, Competitividade e Gerações*, CELTA, Oeiras.
- MENDES, F.R. (2011a). *Segurança Social O Futuro Hipotecado*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.
- MENDES, F.R. (2011b). Publicação no caderno de Economia do Expresso de 12 de março de 2011, disponível em <http://expresso.sapo.pt/subida-da-idade-da-reforma-sera-inevitavel=f649519#ixzz2idiSnTJ3>. Acedido em 20 de Outubro de 2013.
- MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL (2012). *Coleção de Relatórios e Análises*. Gabinete de Estratégia e Planeamento. Lisboa.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2012a). *Documento de Estratégia Orçamental*. Acedido em 18 de Dezembro de 2012. Disponível em: www.dgo.pt/politicaorcamental/Documents/DEO_2012-2016.pdf
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2012). *A situação do desemprego em Portugal e perspetivas para 2012 e 2013*. Governo de Portugal. Lisboa.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2013). Acessível em <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/>.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE. (2002). *A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social: Relatório Final. Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social*. Lisboa.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL (2006). *Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social*. MTSS. Lisboa.
- MONTEIRO, J.K & PINHEIRO, L.R.S. (2007). *Refletindo sobre desemprego e agravos à saúde mental* – Cadernos de Psicologia Social do Trabalho volume 10, nº2, Dezembro de 2007.
- MOUTINHO, R. M. (2008). *Informação Macroeconómica I, Agregados macroeconómicos*. Faculdade de Economia. Universidade do Porto. Porto.
- MOZZICAFREDDO, J. (2002). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Celta Editora. Oeiras.
- NEVES, I. (1993). *A Segurança Social Portuguesa. Problemas Realidades e Perspectivas*. Instituto Superior Politécnico Internacional. Lisboa.
- NEVES, I. (1998). *Crise e Reforma da Segurança Social, Equívocos e Realidades*. Lisboa.
- NEVES, J.C. (2001). *Princípios de Economia Política*. 1ª edição, Editorial Verbo. Lisboa/São Paulo.

- NEVES, J.C. (2013). Disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/cesar_das_neves_se_alguem_pode_dizer_se_roubado_nao_sao_os_actuais_pensionistas.html
- OIT (2012). *Decent Work Indicators*. Concepts and definitions.
- OLIVEIRA, A. (2012). *Medidas Ativas de Emprego*. Instituto do Emprego e Formação Profissional.
- PÁSCOA, A.R.O.B. (2009). *Enquadramento de Legislação nos Sistemas da Segurança Social*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração. Universidade de Aveiro.
- PEREIRA, M. H. (1999), As origens do Estado Providência em Portugal: as novas fronteiras entre público e privado, *Ler História*, 37: 45-61.
- PEREIRA, P. T., ET AL. (2005). *Economia e Finanças Públicas*. Escolar Editora.
- PEREIRA, P.T. (2012). *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.
- PEREIRINHA, J.A. (1986). “*Repartição do Rendimento*”. In Portugal Contemporâneo.
- PEREIRINHA, J.A. e CAROLO, D.F. (2006). *Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado-Novo (1935-1974): notas sobre a evolução da despesa social*. ISEG. Universidade Técnica de Lisboa.
- PEREIRINHA, J. A. & CAROLO, D. (2009), *A construção do Estado-Providência em Portugal: evolução da despesa social de 1935 a 2003*, Gabinete de História Económica e Social, Lisboa, [Online]. Consulta realizada em 9 de agosto de 2013. Disponível em: <http://ghes.iseg.utl.pt/documentos/1277732566L1nFT4oa3Nk40TX4.pdf>.
- PEREIRINHA, J. A., ARCANJO, M. M., e CAROLO, D. F. (2009). *Prestações sociais no corporativismo português: a política de apoio à família no período do Estado Novo*, Gabinete de História Económica e Social, Lisboa, [Online]. Consulta realizada em 14 de Dezembro de 2012. Disponível em: <http://ghes.iseg.utl.pt/documentos/1277732521V9wDH8ia4Km66BE0.pdf>
- PIMENTEL, I.F. (1999). A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40, *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152): 477-50.
- PORTUGAL (1999). *Comissão do Livro Branco da Segurança Social. Livro Branco da Segurança Social – Versão final – Janeiro 98*. INA/IGFSS: Lisboa.
- PORTUGAL (2006). *Relatório do Grupo de Trabalho do Relatório Técnico Sobre a Sustentabilidade Da Segurança Social, Cenários de Longo Prazo da Sustentabilidade da Segurança Social*. Disponível em : www.ugt.pt/segurancasocial3.pdf
- QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL (2007-2013). Consultado em 15.10.2012. Disponível em : www.qren.pt/
- QUIVY R, & CAMPENHOUDT LV (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva: Lisboa.

- RATO, V. (2000). Marcelismo, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto, Figueirinhas.
- Relatório da sustentabilidade financeira do sistema de solidariedade e segurança social (2002). Disponível em www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JJA_MA_4516.pdf
- RIBEIRO, L.R. (2013). Só há criação de emprego nos salários até 310 euros. Disponível em: www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=3211315. *Jornal* de Notícias.
- RITTER, G.A. (1991). *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- RODRIGUES, F. (1999). *Assistência social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: ISSScoop/CPIHTS.
- RODRIGUES, G. B. (2000). INTP, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto, Figueirinhas.
- RODRIGUES, V.E., SAMAGALIO, F., FERREIRA, H., MENDES, M.M., JANUÁRIO, S. (1999). Políticas Sociais e Exclusão Em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº31, pp.39-67.
- ROSA, E. (1998). "Segurança Social: Sustentabilidade Financeira ou redução de direitos?". *Revista Sociedade e Trabalho*, Especial Maio, pp.66/75.
- ROSA, E. (2006). *Uma Nova Política Económica – Ao Serviço das Pessoas e de Portugal*. Editorial Caminho. Lisboa.
- ROSA, E. (2009). *Como garantir a sustentabilidade da Segurança Social sem ser à custa de pensões de miséria*. Disponível em <http://resistir.info/>, Consultado em 06/06/2013.
- ROSA, E. (2012a). *Sustentabilidade Financeira e Financiamento Da Segurança Social e da CGA*. Paper presented at the Encontro Sobre a Segurança Social dos Trabalhadores do Setor Privado e Setor Público, Lisboa.
- ROSA, E. (2012). *As Contas Reais do Serviço Nacional de Saúde e os Efeitos do Programa da EU*. In: Varela, R. (coord.), *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*, Bertrand Editora. Lisboa.
- ROSA, E. (2013a). *Destruição_emprego_troika*. Consulta realizada em: 07/07/2013. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.
- ROSA, E. (2013b). *QREN e Desemprego*. Consulta realizada em: 07/07/2013. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.
- ROSA, E. (2013c). *O Futuro da Proteção Social Em Portugal E A Sustentabilidade da Segurança Social e da CGA*. In: Varela, R. (coord.), *A Segurança Social é Sustentável*, Bertrand Editora. Lisboa.
- ROSA, E. (2013d). *Sem crescimento não há emprego*. Consulta realizada em: 07/07/2013. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.

- ROSA, E. (2013). Crescente endividamento da saída euro. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.
- ROSA, E. (2013). Desemprego não é problema importante. Consulta realizada em: 07/07/2013. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.
- ROSA, E. (2013). Estudo Economico, disponível em em www.ordemeconomistas.pt/.
- ROSA, E. (2013). Lei OE 2013 e Tratamento fiscal diferente. Consulta realizada em: 07/07/2013. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.
- ROSA, E. (2013). *O País não aguenta por mais tempo a destruição de emprego*. Consulta realizada em: 07/07/2013. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.
- ROSA, E. (2013). OE2013 Manipulação corte despesas públicas. Consulta realizada em: 07/07/2013. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.
- ROSA, E. (2013). OE2013. Funções sociais do Estado. Consulta realizada em: 07/07/2013. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.
- ROSA, E. (2013). Relatório FMI JAN2013. Consulta realizada em: 07/07/2013. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/>.
- RYDER, G. (2013). Disponível em : <http://www.epochtimes.com.br/onu-alerta-que-200-milhoes-de-pessoas-estarao-desempregadas-em-2013/>.
- SAMUELSON PA, NORDHAUS WD (1988). *Economia*. McGraw-Hill de Portugal, Lda.: Lisboa.
- SANGREMAN, C. (2005). *A evolução do conceito de desenvolvimento*. Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território. Universidade de Aveiro, Aveiro.
- SANTOS, B. S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal: 1974-1988*. Afrontamento. Porto.
- SANTOS, B. S. (1993). O Estado, as Relações Salariais e o Bem-Estar Social na Semiperiferia: o Caso Português. In SANTOS, B. S. (Org.), *Portugal: Um Retrato Singular*. Edições Afrontamento. Porto.
- SANTOS, B. S. (1998). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto: Edições Afrontamento (3ª edição).
- SANTOS, B.S. et al. (1998). *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, UMP/CES.
- SANTOS, B.S., & REIS, J. e HESPANHA P. (1992). *O Estado e a Sociedade Civil: A criação de Atores Sociais Num Período de Reconstituição do Estado*. Coimbra.
- SANTOS, C. (2013). *Rendimento De Facto Mínimo? Estado, Assistência e Questão Social*. In: Varela, R. (coord.) (2013), *A Segurança Social é Sustentável*, Bertrand Editora. Lisboa.
- SCHNAPPER, D. (1998). *Contra o Fim do Trabalho*, Lisboa, Terramar. *Sécurité Sociale : Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Faculté de Droit de Genève – Bâle; Francfort-sur-le-Main: Helbing et Lichtenhahn.

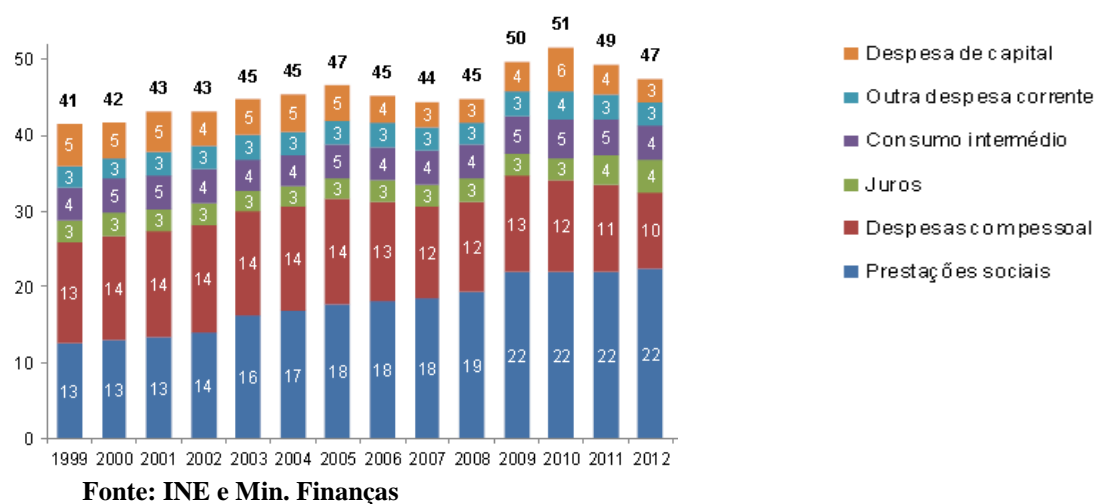
- SHAIKH, A. (2013). *Quem Paga o «Bem-Estar» no Estado-providência? Um estudo sobre vários países*. In: Varela, R. (coord.), *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*, Bertrand Editora. Lisboa.
- SILVA, F.C. (2013). *O Futuro do Estado Social*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.
- SILVA, M.C. (2013). *Pobreza, Exclusão Social e Desigualdade*. In: Varela, R. (coord.), *A Segurança Social é Sustentável*, Bertrand Editora. Lisboa.
- SILVESTRE, J. (2012). *Segurança Social: as piores contas desde 1994*. *Jornal Expresso*, 14 de Abril.
- SIMÕES, C. (2006). *O papel dos serviços de reabilitação na satisfação dos seus utentes: O caso do Centro de Medicina de Reabilitação da região Centro – Rovisco Pais*. Tese de Mestrado em Gestão. Pólo de Viseu. Universidade Católica Portuguesa. Viseu.
- SOARES, P.M. (2013). *Corte no Subsidio de Desemprego só durante o OE2013*. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3008210&page=-1.
- STRAUSS, A. E CORBIN, J. (1998). *Basics of Qualitative Research Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London: Sage Publications, Thousand Oaks. Califórnia.
- TEIXEIRA, G. e NOGUEIRA, J. F. (----) *Segurança Social – Uma Perspectiva Fiscal*. Estudo do Projecto de Investigação “Tributação e Segurança Social”, desenvolvido pelo Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.
- VARELA, R. (2012). *Rutura e Pacto Social em Portugal: um olhar sobre as crises económicas, conflitos políticos e direitos sociais em Portugal (1973-1975, 1981-1986)*. In: Varela, R. (coord.), *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*, Bertrand Editora. Lisboa.
- VARELA, R. (coord.) (2012). *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*. Bertrand Editora. Lisboa.
- VARELA, R. (2013a). *A «Eugenização da Força de Trabalho» e o Fim do Pacto Social. Notas para a história do Trabalho, Da Segurança Social e do Estado em Portugal*. In: Varela, R. (coord.), *A Segurança Social é Sustentável*, Bertrand Editora. Lisboa.
- VARELA, R. (coord.) (2013). *A Segurança Social é Sustentável*, Bertrand Editora. Lisboa.
- VELUDO, J.M.M. (2009). *Como Financiar a Segurança Social no Século XXI – Uma proposta de sustentabilidade social*. Projeto de Mestrado. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra. Coimbra.
- YIN, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*, London: Sage Publications.

Lista da Legislação Consultada

- PORTUGAL (1962). Lei n.º 2115, de 18 de Junho – Reforma da Previdência
- PORTUGAL (1975). Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de Março – Institui o regime de proteção em caso de desemprego, de carácter experimental.
- PORTUGAL (1977). Decreto-Lei n.º 183/77, de 5 de Maio – Fixa os princípios gerais de atribuição de subsídios de desemprego.
- PORTUGAL (1984). Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto – Lei de Bases da Segurança Social.
- PORTUGAL (1985). Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro – Institui um esquema de seguro de desemprego, integrado no regime geral da Segurança Social.
- PORTUGAL (1985). Decreto-Lei n.º 247/85, de 29 de Dezembro – Lei Orgânica do IEFP.
- PORTUGAL (1989). Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 27 de Fevereiro – Subsídio de desemprego. Revoga o Decreto-Lei n.º 20/85.
- PORTUGAL (1993). Decreto-Lei n.º 418/93, de 24 de Dezembro – Altera o Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de Março (subsídio de desemprego).
- PORTUGAL (1993). Decreto-Lei n.º 329/1993, de 25 de Setembro – Pensões.
- PORTUGAL (1996). Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96 de 9 de Julho – Institui o Mercado Social de Emprego.
- PORTUGAL (1996). Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho – Rendimento Mínimo Garantido.
- PORTUGAL (1998). Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/98 – Cria o Plano Nacional de Emprego.
- PORTUGAL (1999). Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril – Estabelece o quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego. Revoga os Decretos-Lei n.º 79-A/89 e n.º 418/93.
- PORTUGAL (1999). Decreto-Lei n.º 132/99, de 21 de Abril – Lei-Quadro do Emprego.
- PORTUGAL (1999). Decreto-Lei n.º 186-B/99, de 31 de Maio – Altera o Decreto-Lei n.º 119/99.
- PORTUGAL (2000). Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto – Lei de Bases Gerais do Sistema de Solidariedade e Segurança Social.
- PORTUGAL (2001). Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março - regulamenta as modalidades específicas de intervenção do programa de estímulo à oferta de emprego, na sua componente de criação de emprego.
- PORTUGAL (2002). Portaria n.º 255/2002 de 12 de Março de 2002 - Programa de Estímulo à Oferta de Emprego na nova componente de criação de emprego.
- PORTUGAL (2002). Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro - bases gerais do sistema de solidariedade e segurança social
- PORTUGAL (2003). Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio – Revoga o Rendimento Mínimo Garantido e cria o Rendimento Social de Inserção.

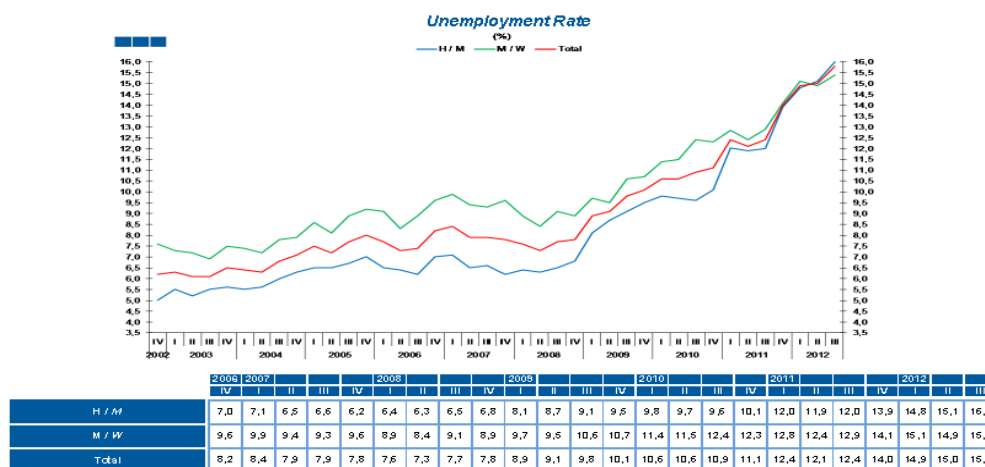
- PORTUGAL (2006). Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro – Estabelece o regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem. Revoga os Decretos-Leis n.º 119/99 e 84/2003.
- PORTUGAL (2006). Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro - Indexante dos Apoios Sociais (IAS), regras da sua atualização e das pensões e outras prestações sociais do sistema de Segurança Social.
- PORTUGAL (2007). Decreto-Lei n.º 187/2007 - Fator De Sustentabilidade.
- PORTUGAL (2009). Portaria n.º 129/2009 de 30 de Janeiro - Programa Estágios Profissionais.
- PORTUGAL (2009). Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro - Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.
- PORTUGAL (2010). Portaria n.º 125/2010 de 1 de Março 2010 - Iniciativa Emprego 2010.
- PORTUGAL (2010). Portaria n.º 681/2010, de 12 de Agosto - medidas adicionais ao Programa de Estabilidade e Crescimento 2010 -2013.
- PORTUGAL (2011). Portaria n.º 164/2011, de 18 de Abril - Contrato emprego-inserção e Contrato emprego-inserção+.
- PORTUGAL (2011). Portaria n.º 58/2011, de 28 de Janeiro - Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego.
- PORTUGAL (2011). Portaria n.º 92/2011, de 28 de Fevereiro - Programa de Estágios Profissionais.
- PORTUGAL (2011). Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro - Orçamento do Estado para 2012 (art.º 79.º), que mantém o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) para o ano de 2012 em € 419,22.
- PORTUGAL (2012). Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro -Orçamento do Estado para 2013 (art.ºs 118.º).
- PORTUGAL (2013). Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro - Altera o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de março, pela Lei n.º 5/2010, de 5 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, que procedeu à sua republicação, pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro - Regime geral de proteção social no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem.

ANEXOS

ANEXO 1. EVOLUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA EM 1999-2012 (EM % DO PIB)**ANEXO 2. DESPESA COM PROTEÇÃO SOCIAL EM 2010 (EM % DO PIB)**

Países	Despesa de Proteção Social em 2010 (em % do PIB)
UE27 países	29,4%
Zona euro (14 países)	30,4%
Zona euro (16 países)	30,4%
Portugal	27,0%

Fonte: Eurostat

ANEXO 3. EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO (2002/2012)

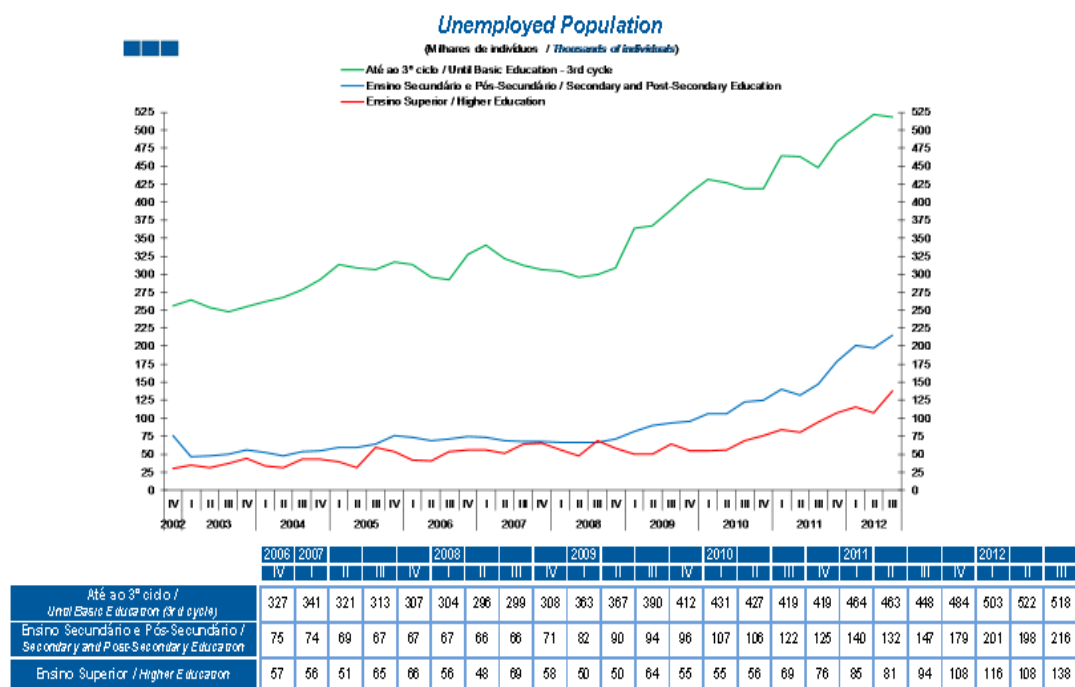
Fonte: INE

ANEXO 4. POPULAÇÃO DESEMPREGADA POR GRUPO ETÁRIO, SEXO E NÍVEL DE ESCOLARIDADE COMPLETO

Portugal	Sexo	Valor trimestral					C.V.	Variação		
		4.ºT-2011	1.ºT-2012	2.ºT-2012	3.ºT-2012	4.ºT-2012		4.ºT-2012	Homóloga	Trimestral
		Milhares de indivíduos						%		
População desempregada	HM	771,0	819,3	826,9	870,9	923,2	2,3	19,7	6,0	
	H	405,7	427,3	438,1	468,5	481,8	3,1	18,8	2,8	
	M	365,3	391,9	388,8	402,5	441,4	3,2	20,8	9,7	
Dos 15 aos 24 anos	HM	156,3	154,4	149,7	175,1	164,9	4,7	5,5	-5,8	
	H	81,4	82,7	79,1	90,4	83,6	6,4	2,7	-7,5	
	M	74,9	71,6	70,6	84,7	81,2	6,6	8,4	-4,1	
Dos 25 aos 34 anos	HM	217,4	225,7	234,9	237,1	260,0	4,7	19,6	9,7	
	H	105,2	110,1	113,9	125,0	128,8	6,4	22,4	3,0	
	M	112,2	115,6	121,0	112,1	131,2	6,5	16,9	17,0	
Dos 35 aos 44 anos	HM	170,4	191,8	180,5	198,5	222,4	4,6	30,5	12,0	
	H	92,3	95,4	93,2	104,5	111,5	6,4	20,8	6,7	
	M	78,1	96,4	87,3	94,0	110,9	6,3	42,0	18,0	
Com 45 e mais anos	HM	226,9	247,4	261,8	260,2	276,0	3,5	21,6	6,1	
	H	126,8	139,2	151,9	148,6	157,9	4,5	24,5	6,3	
	M	100,1	108,3	109,9	111,7	118,1	5,2	18,0	5,7	
Dos 15 aos 64 anos	HM	767,4	813,6	821,0	867,6	918,9	2,4	19,7	5,9	
	H	404,7	424,9	435,9	466,3	479,0	3,1	18,4	2,7	
	M	362,7	388,7	385,2	401,3	439,8	3,2	21,3	9,6	
Nível de escolaridade completo										
Até ao básico - 3.º ciclo	HM	484,0	502,6	521,6	517,9	551,2	3,2	13,9	6,4	
	H	279,2	289,3	300,0	316,3	328,2	4,0	17,6	3,8	
	M	204,8	213,2	221,7	201,6	223,0	4,5	8,9	10,6	
Secundário e pós-secundário	HM	179,1	200,9	197,7	215,5	223,4	4,7	24,7	3,7	
	H	79,1	91,9	92,0	94,0	98,0	6,7	23,9	4,3	
	M	100,0	109,0	105,7	121,5	125,4	6,5	25,4	3,2	
Superior	HM	108,0	115,8	107,6	137,5	148,6	6,6	37,6	8,1	
	H	47,4	46,1	46,1	58,2	55,6	10,2	17,3	-4,5	
	M	60,6	69,7	61,5	79,3	93,1	7,7	53,6	17,4	

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 4ºT/2011 -4ºT/2012

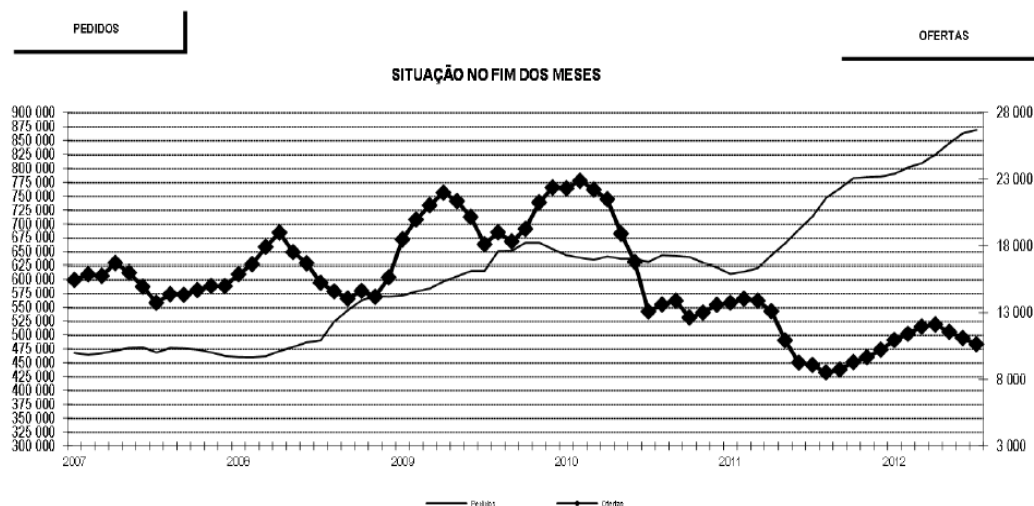
ANEXO 5. POPULAÇÃO DESEMPREGADA (NÍVEL DE ESCOLARIDADE)



Fonte: INE-Estatísticas Temáticas de Conjuntura 4ºT2002/3ºT2012

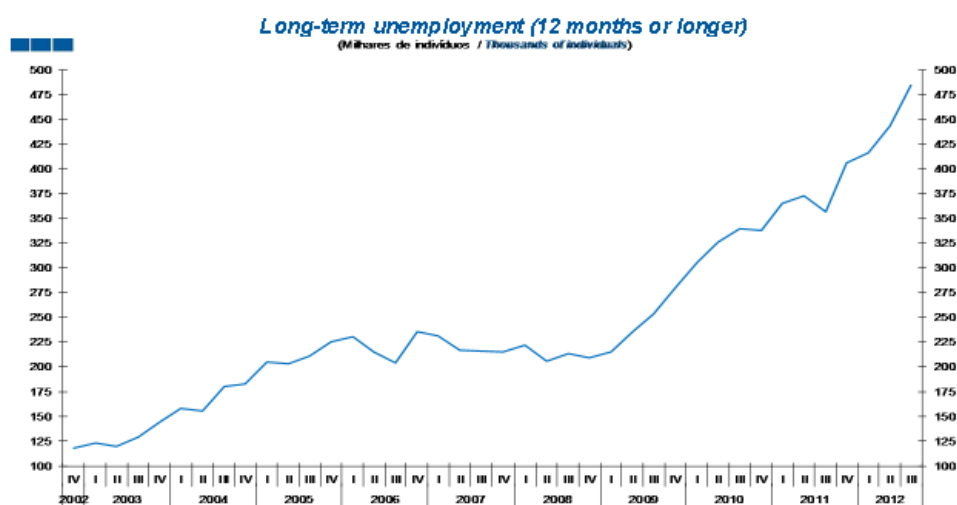
ANEXO 6. PEDIDOS E OFERTAS DE EMPREGO (2002/2012)

PORTUGAL	Pedidos de Emprego							Dez-12
	Total	Desempregados			Ocupados	Independente Temporários	Empregados	Ofertas de Emprego
		Total	Primeiro Emprego	Novo Emprego				
2007	468 642	390 280	36 599	353 681	25 588	11 082	41 692	13 756
Média Mensal	483 815	410 201	35 229	374 973	24 941	10 536	38 137	14 403
2008	490 066	416 005	33 370	382 635	23 602	12 777	37 672	15 251
Média Mensal	471 899	394 488	34 821	359 667	23 205	12 788	41 419	16 044
2009	615 210	524 674	39 128	485 546	31 479	15 127	43 930	18 139
Média Mensal	578 125	495 546	37 368	458 178	26 340	14 251	41 988	17 870
2010	631 514	541 640	41 211	500 629	24 327	16 535	46 812	13 088
Média Mensal	646 340	555 827	41 584	514 243	25 688	16 734	48 092	19 842
2011	713 554	605 134	45 938	559 196	40 654	16 018	51 741	9 074
Média Mensal	644 698	551 944	42 414	509 530	27 074	15 755	49 926	12 568
2012								
Média Mensal	805 369	667 160	52 755	614 405	64 555	18 005	55 649	10 512
Janeiro	746 546	637 662	48 008	589 654	41 085	16 339	51 460	8 505
Fevereiro	763 701	648 018	48 462	599 556	44 715	16 931	54 037	8 732
Março	782 237	661 403	49 447	611 956	48 706	17 039	55 089	9 296
Abril	784 292	655 898	48 594	607 304	55 777	17 019	55 598	9 651
Maio	785 260	641 222	47 560	593 662	68 797	18 617	56 624	10 219
Junho	790 199	645 955	47 841	598 114	75 121	18 344	50 779	10 939
Julho	801 674	655 342	49 988	605 354	70 983	18 432	56 917	11 417
Agosto	809 157	673 421	53 730	619 691	61 088	18 768	55 880	11 955
Setembro	824 864	683 557	58 068	625 489	66 837	17 889	56 581	12 120
Outubro	845 145	695 000	61 345	633 655	72 412	19 439	58 294	11 565
Novembro	862 715	697 789	61 593	636 196	86 460	19 995	58 471	11 103
Dezembro	868 637	710 652	58 425	652 227	82 679	17 248	58 058	10 640



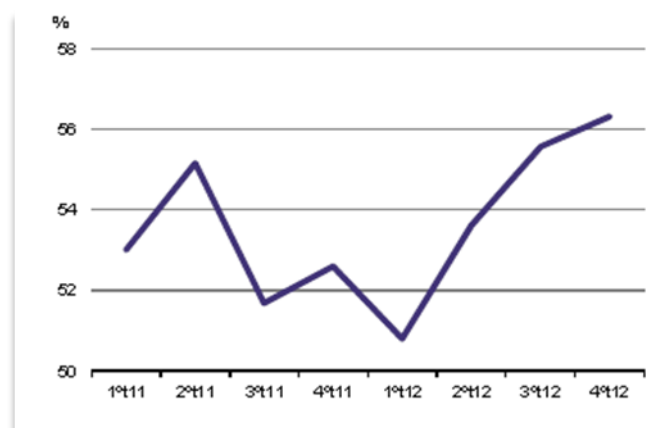
Fonte: IEFP

ANEXO 7. PROPORÇÃO DE DESEMPREGADOS DE LONGA-DURAÇÃO (2002/2012)



Fonte: INE

ANEXO 8. TAXA DE DESEMPREGO DE LONGA-DURAÇÃO (2011/2012)



Fonte: INE – Estatísticas de Emprego 2012 – 1ºT/2011-4ºT/2012.

ANEXO 9. EXECUÇÃO DA MEDIDA ESTÍMULO 2012

Medida Estímulo 2012	
Ponto de situação 2 de Maio	
	N.º
N.º de Entidades	1494
N.º Postos de Trabalho Propostos	3315
N.º de Colocações	1348

Fonte: IEFP-SIGAE (Dados desde 14-02-2012)

ANEXO 10. EXECUÇÃO DA MEDIDA - CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO (CPE)

CPE	
Execução Física 2005-2012	
Ano	Projetos Aprovados
2005	1.608
2006	1.705
2007	1.766
2008	1.723
2009	1.625
2010	2.717
2011	2.819
2012 (*)	462
Total	14.425

Fonte: Relatório de Execução Financeira – IEFP
(*Dados até 31 de Março de 2012)

ANEXO 11. PRINCIPAIS TIPOS DE MEDIDAS ATIVAS DE EMPREGO

MEDIDAS	TIPO DE INTERVENÇÃO	EXEMPLO DE MEDIDAS
ESTÁGIOS	Subsidia formação e experiência prática em contexto de trabalho, podendo o formando ser contratado (ou não) pela mesma entidade, no término do estágio.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estágios Profissionais ▪ Estágios ao abrigo do programa INOV
MEDIDAS OCUPACIONAIS	Subsidia ocupação, por período limitado, de trabalhadores desempregados em instituições do setor público ou em OSFL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas Ocupacionais ▪ Contratos Emprego-Inserção
APOIO À CONTRATAÇÃO	Subsidia a contratação de desempregados e trabalhadores pertencentes a grupos desfavorecidos por empresas do setor privado da economia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoio à Contratação
APOIO AO EMPREENDEDORISMO	Subsidia a constituição de novas entidades de pequena dimensão que contratem trabalhadores por conta de outrem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iniciativas Locais de Emprego ▪ RIME ▪ Programa de Apoio ao Empreendedorismo
APOIO À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO	Subsidia a criação do próprio emprego por trabalhadores desempregados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Apoio à Criação do Próprio Emprego
CURSOS DE APRENDIZAGEM	Formação profissional em alternância para jovens	
EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PARA ADULTOS	Cursos de dupla certificação ou habilitação escolar para adultos	
EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PARA JOVENS	Cursos de dupla certificação para jovens desempregados	
FORMAÇÃO PARA DESEMPREGADOS	Medidas de formação de natureza diversificada para um público específico: desempregados	
FORMAÇÃO CONTÍNUA-MODULAR	Unidades de formação de curta duração adaptáveis às necessidades dos formandos	

Nota: OSFL - Organizações sem Fins Lucrativos

Fonte: Dias e Varejão (2012)

ANEXO 12. ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL - 2012

MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL

Ex-MAPA IX (Síntetico)

ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL - 2012

Execução orçamental de janeiro a dezembro

(Em €)

RUBRICAS	OSS Corrigido 2012 (1)	CSS Janeiro a Dezembro 2011 (2)	Execução Orçamental Janeiro a Dezembro 2012 (3)	Δ % período homólogo (4)=(3-2)/(2)
RECEITAS				
Saldo do ano anterior sem aplicação em despesa	0,00	0,00	0,00	
Saldo do ano anterior com aplicação em despesa	2.095.335.502,59	1.092.528.606,46	2.095.335.502,59	91,79%
SALDO DO ANO ANTERIOR	2.095.335.502,59	1.092.528.606,46	2.095.335.502,59	91,79%
RECEITAS CORRENTES	13.811.634.395,00	14.532.608.030,66	13.824.973.857,85	-4,87%
Contribuições e Quotizações	13.019.262.202,00	13.746.317.003,91	13.074.291.358,11	-4,89%
Rendimentos	407.740.245,00	451.211.119,96	411.642.142,37	-8,77%
Outras receitas correntes	384.631.948,00	335.079.906,79	339.040.157,37	1,18%
RECEITAS DE CAPITAL	15.622.347.230,00	5.451.591.957,56	10.963.603.668,83	101,11%
Amortizações	100,00	0,00	0,00	
Activos Financeiros - IGFCSS	12.601.865.648,00	5.447.667.619,34	9.145.918.758,54	67,89%
Empréstimos Obtidos	0,00	0,00	0,00	
Linhas de Crédito	0,00	0,00	0,00	
Outros Activos Financeiros	3.000.480.372,00	0,00	1.815.064.000,00	
Outras receitas capital	20.001.110,00	3.924.338,02	2.620.910,29	-33,21%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10.574.248.313,00	9.003.270.570,79	10.349.425.393,84	14,95%
I.V.A. Social + I.V.A. (PES)	948.766.170,00	715.190.000,00	891.894.979,54	24,71%
Transferências do M555 p/cumprimento da LB55 (Sist.PSQ)	7.137.107.037,00	6.603.469.383,00	7.137.107.037,00	8,08%
Transferências da OE para cumprimento da LB55	6.280.477.298,00	6.603.469.383,00	6.280.477.298,00	-4,89%
Tf extraordinária da OE p/cumprimento da LB55	856.629.739,00	0,00	856.629.739,00	
Transferências do M555 - CPN (Sist. Previdencial)	201.749.711,00	117.796.178,00	201.749.711,00	71,27%
Transferências do M555 - Reg Subs Bancário	516.415.330,00	0,00	515.835.095,81	
Outras Entidades:	398.464.230,00	415.438.808,35	426.073.564,89	2,56%
MAOTDR + IHRU - Subsidio de renda	21.000,00	721.805,00	0,00	-100,00%
Min. Saúde - Cuidados de saúde - CSI	0,00	1.116.435,66	0,00	-100,00%
Minist. da Defesa Nacional (artº 39 do DL 118/04+divida de 2004 a 2006)	110.000,00	116.706,87	59.472,79	-49,04%
Min.FAP - DGT	12.630.780,00	11.782.873,61	16.597.840,09	40,86%
Saldo de gerência	60.750.010,00	74.590.978,15	65.543.921,53	-12,13%
Min.Educação (comp. educ.pre-escolar / IPSS)	155.200.000,00	147.169.294,00	158.338.148,99	7,59%
SCM de Lisboa - Departamento de Jogos	151.310.000,00	163.599.668,55	171.064.982,16	4,56%
Transferências CGA - Marconi	18.067.440,00	16.341.046,51	14.333.300,75	-12,29%
Transferências CGA - BPN	175.000,00	0,00	135.898,58	
Transferências do exterior	1.371.143.835,00	1.150.724.321,96	1.176.114.356,67	2,21%
Formação Profissional - F.S.E.	1.371.143.835,00	1.150.724.321,96	1.176.114.356,67	2,21%
INTERREG	0,00	0,00	0,00	
Outras Transferências Correntes	602.000,00	651.879,48	650.648,93	-0,19%
PIDDAC-OE - POSI - Clique Solidário	0,00	0,00	0,00	
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	6.298.942,00	2.789.609,76	3.325.805,41	19,22%
P.I.D.D.A.C.	6.244.744,00	2.702.294,78	3.310.294,99	22,50%
Do OE	6.244.744,00	2.702.294,78	3.310.294,99	22,50%
POSI - Clique Solidário	0,00	0,00	0,00	
Prog. Desenvolvimento Social (QCAIII)	0,00	0,00	0,00	
Interreg Descentralizadas/Reg./QCAIII	0,00	0,00	0,00	
Projectos não cofinanciados	6.244.744,00	2.702.294,78	3.310.294,99	22,50%
QREN POPH - P032 medida 6	0,00	0,00	0,00	
Do FEDER	0,00	0,00	0,00	
Prog. Desenvolvimento Social (QCAIII)	0,00	0,00	0,00	
Interreg Descentralizadas/Reg./QCAIII	0,00	0,00	0,00	
Do FSE	0,00	0,00	0,00	
QREN POPH - P032 medida 6	0,00	0,00	0,00	
Outras Transferências de Capital	10,00	0,00	0,00	
Transferências do Exterior - INTERREG	54.188,00	87.314,98	15.510,42	-82,24%
	0,00	0,00	0,00	
	0,00	0,00	0,00	
TOTAL RECEITA	42.109.864.382,59	30.082.788.775,23	37.236.664.228,52	23,78%

MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL

Ex-MAFA IX (Síntetico)

ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL - 2012
Execução orçamental de janeiro a dezembro

(Em €)

RUBRICAS	OSS Corrigido 2012 (1)	CSS Janeiro a Dezembro 2011 (2)	Execução Orçamental Janeiro a Dezembro 2012 (3)	Δ % período homólogo (4)=(3-2)/(2)
RECEITAS				
Saldo do ano anterior sem aplicação em despesa	0,00	0,00	0,00	
Saldo do ano anterior com aplicação em despesa	2.095.335.502,59	1.092.528.606,46	2.095.335.502,59	91,79%
SALDO DO ANO ANTERIOR	2.095.335.502,59	1.092.528.606,46	2.095.335.502,59	91,79%
RECEITAS CORRENTES	13.811.634.395,00	14.532.608.030,66	13.824.973.857,85	-4,87%
Contribuições e Quotizações	13.019.262.202,00	13.746.317.003,91	13.074.291.558,11	-4,89%
Rendimentos	407.740.245,00	451.211.119,96	411.642.142,37	-8,77%
Outras receitas correntes	384.631.948,00	335.079.906,79	339.040.157,37	1,18%
RECEITAS DE CAPITAL	15.622.347.230,00	5.451.591.957,56	10.963.603.668,83	101,11%
Amortizações	100,00	0,00	0,00	
Activos Financeiros - IGFCSS	12.601.865.648,00	5.447.667.619,54	9.145.918.758,54	67,89%
Empréstimos Obtidos	0,00	0,00	0,00	
Linhas de Crédito	0,00	0,00	0,00	
Outros Activos Financeiros	3.000.480.372,00	0,00	1.815.064.000,00	
Outras receitas capital	20.001.110,00	3.924.338,02	2.620.910,29	-33,21%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10.574.248.313,00	9.003.270.570,79	10.349.425.393,84	14,95%
I.V.A. Social + I.V.A. (PES)	948.766.170,00	715.190.000,00	891.894.979,54	24,71%
Transferências do MSSS p/cumprimento da LBSS (Sist.PSQ)	7.137.107.037,00	6.603.469.383,00	7.137.107.037,00	8,08%
Transferências da OE para cumprimento da LBSS	6.280.477.298,00	6.603.469.383,00	6.280.477.298,00	-4,89%
Trf extraordinária da OE p/comp do défice da SSS	856.629.739,00	0,00	856.629.739,00	
Transferências do MSSS - CPN (Sist. Previdencial)	201.749.711,00	117.796.178,00	201.749.711,00	71,27%
Transferências do MSSS - Reg Subs Bancário	516.415.330,00	0,00	515.835.095,81	
Outras Entidades:	398.464.230,00	415.438.808,35	426.073.564,89	2,56%
MAOTDR + IHRU - Subsídio de renda	21.000,00	721.805,00	0,00	-100,00%
Min. Saúde - Cuidados de saúde - CSI	0,00	1.116.435,66	0,00	-100,00%
Minist. da Defesa Nacional (artº 39 do DL 118/04+divida de 2004 a 2006)	110.000,00	116.706,87	39.472,79	-49,04%
Min.FAP- DGT	12.630.780,00	11.782.873,61	16.597.840,09	40,86%
Saldo de gerência	60.730.010,00	74.390.978,15	65.543.921,53	-12,13%
Min. Educação (comp. educ. pre-escolar / IPSS)	155.200.000,00	147.169.294,00	158.338.148,99	7,59%
SCM de Lisboa - Departamento de Jogos	151.510.000,00	163.599.668,55	171.064.982,16	4,56%
Transferências CGA - Marconi	18.067.440,00	16.341.046,51	14.333.300,75	-12,29%
Transferências CGA - BPN	175.000,00	0,00	135.898,58	
Transferências do exterior	1.371.143.835,00	1.150.724.321,96	1.176.114.356,67	2,21%
Formação Profissional - F.S.E.	1.371.143.835,00	1.150.724.321,96	1.176.114.356,67	2,21%
INTERREG	0,00	0,00	0,00	
Outras Transferências Correntes	602.000,00	651.879,48	650.648,93	-0,19%
PIDDAC-OE - POSI - Clique Solidário	0,00	0,00	0,00	
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	6.298.942,00	2.789.609,76	3.325.805,41	19,22%
P.I.D.A.C.	6.244.744,00	2.702.294,78	3.310.294,99	22,50%
Do OE	6.244.744,00	2.702.294,78	3.310.294,99	22,50%
POSI - Clique Solidário	0,00	0,00	0,00	
Prog. Desenvolvimento Social (QCAIII)	0,00	0,00	0,00	
Intervens Desconcentradas/Reg.(QCAIII)	0,00	0,00	0,00	
Projectos não cofinanciados	6.244.744,00	2.702.294,78	3.310.294,99	22,50%
QREN POPH - P032 medida 6	0,00	0,00	0,00	
Do FEDER	0,00	0,00	0,00	
Prog. Desenvolvimento Social (QCAIII)	0,00	0,00	0,00	
Intervens Desconcentradas/Reg.(QCAIII)	0,00	0,00	0,00	
Do FSE	0,00	0,00	0,00	
QREN POPH - P032 medida 6	0,00	0,00	0,00	
	0,00	0,00	0,00	
Outras Transferências de Capital	10,00	0,00	0,00	
	0,00	0,00	0,00	
Transferências do Exterior - INTERREG	54.188,00	87.314,98	15.510,42	-82,24%
	0,00	0,00	0,00	
	0,00	0,00	0,00	
TOTAL RECEITA	42.109.864.382,59	30.082.788.775,23	37.236.664.228,52	23,78%

ANEXO 13. VALORES MÉDIOS MENSAIS DO SUBSÍDIO PROCESSADOS POR BENEFICIÁRIO (€) (por tipo de subsídio e ano do processamento)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subsídio Desemprego	544,24	513,29	521,90	523,56	532,27	548,38	564,32	565,48
Subsídio Social Desemprego Inicial	352,35	331,54	339,59	354,56	344,23	353,11	421,50	415,69
Subsídio Social Desemprego Subsequente	369,23	357,81	356,48	358,81	362,25	363,32	423,35	419,67
Prolongamento Subsídio Social Desemprego	391,53	362,27	346,74	364,76	355,92	359,21	381,90	373,07
Total	500,26	472,66	474,26	474,96	475,31	493,01	537,89	541,35

Nota: Situação da base de dados (IESS) em Março/2013

ANEXO 14. POPULAÇÃO EMPREGADA TOTAL E POR CONTA DE OUTREM POR REGIME DE DURAÇÃO DE TRABALHO E SEXO, POPULAÇÃO EMPREGADA POR CONTA DE OUTREM POR TIPO DE CONTRATO DE TRABALHO E SEXO E SUBEMPREGO DE TRABALHADORES A TEMPO PARCIAL POR SEXO.

Portugal	Sexo	Valor trimestral					C.V.	Variação	
		4ºT-2011	1ºT-2012	2ºT-2012	3ºT-2012	4ºT-2012	4ºT-2012	Homóloga	Trimestral
		Milhares de indivíduos					%		
População empregada	HM	4 735,4	4 662,5	4 688,2	4 656,3	4 531,8	0,7	- 4,3	- 2,7
	H	2 514,9	2 460,9	2 470,9	2 451,5	2 391,2	0,8	- 4,9	- 2,5
	M	2 220,5	2 201,6	2 217,3	2 204,8	2 140,6	0,9	- 3,6	- 2,9
A tempo completo	HM	4 102,5	3 993,7	4 012,2	3 990,3	3 886,2	0,8	- 5,3	- 2,6
	H	2 238,1	2 165,1	2 171,5	2 150,2	2 104,4	0,9	- 6,0	- 2,1
	M	1 864,4	1 828,6	1 840,7	1 840,2	1 781,8	1,1	- 4,4	- 3,2
A tempo parcial	HM	632,9	668,7	676,0	665,9	645,6	2,7	2,0	- 3,0
	H	276,9	295,8	299,4	301,4	286,8	3,6	3,6	- 4,8
	M	356,1	372,9	376,6	364,6	358,8	3,4	0,8	- 1,6
Trabalhadores por conta de outrem	HM	3 745,1	3 662,2	3 668,9	3 644,3	3 538,2	0,9	- 5,5	- 2,9
	H	1 886,2	1 830,1	1 839,3	1 834,9	1 775,4	1,1	- 5,9	- 3,2
	M	1 858,9	1 832,1	1 829,6	1 809,3	1 762,8	1,1	- 5,2	- 2,6
A tempo completo	HM	3 461,9	3 372,1	3 368,2	3 353,8	3 243,7	0,9	- 6,3	- 3,3
	H	1 812,0	1 750,2	1 754,7	1 742,0	1 693,0	1,2	- 6,6	- 2,8
	M	1 649,9	1 621,9	1 613,5	1 611,9	1 550,8	1,3	- 6,0	- 3,8
A tempo parcial	HM	283,2	290,1	300,7	290,4	294,5	4,1	4,0	1,4
	H	74,2	79,9	84,6	93,0	82,4	7,5	11,1	- 11,4
	M	209,0	210,2	216,1	197,5	212,1	4,7	1,5	7,4
Tipo de contrato de trabalho									
Sem termo	HM	2 951,1	2 928,7	2 900,2	2 868,6	2 816,8	1,1	- 4,6	- 1,8
	H	1 484,6	1 465,7	1 443,2	1 442,9	1 408,0	1,4	- 5,2	- 2,4
	M	1 466,5	1 463,1	1 456,9	1 425,7	1 408,8	1,4	- 3,9	- 1,2
Com termo	HM	659,7	607,3	640,4	639,0	585,0	2,9	- 11,3	- 8,5
	H	330,5	307,9	334,9	325,0	307,9	3,9	- 6,8	- 5,3
	M	329,2	299,5	305,5	314,0	277,1	4,1	- 15,8	- 11,8
Outro tipo	HM	134,2	126,1	128,4	136,6	136,5	6,0	1,7	- 0,1
	H	71,1	56,6	61,2	67,0	59,5	8,9	- 16,3	- 11,2
	M	63,1	69,5	67,2	69,6	77,0	7,8	22,0	10,6
Subemprego de trabalhadores a tempo parcial	HM	238,0	255,8	261,0	247,3	260,9	4,4	9,6	5,5
	H	94,4	101,3	102,0	103,1	103,7	6,7	9,9	0,6
	M	143,6	154,5	159,0	144,2	157,2	5,4	9,5	9,0

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego - 4º trimestre de 2012.

ANEXO 15. POPULAÇÃO ATIVA POR GRUPO ETÁRIO, SEXO E NÍVEL DE ESCOLARIDADE COMPLETO

Portugal	Sexo	Valor trimestral					C.V.	Variação	
		4ºT-2011	1ºT-2012	2ºT-2012	3ºT-2012	4ºT-2012		4ºT-2012	Homóloga
		Milhares de indivíduos					%		
População ativa	HM	5 506,5	5 481,7	5 515,2	5 527,2	5 455,0	0,4	-0,9	-1,3
	H	2 920,6	2 888,2	2 909,0	2 920,0	2 873,0	0,5	-1,6	-1,6
	M	2 585,8	2 593,5	2 606,1	2 607,2	2 582,0	0,6	-0,1	-1,0
Dos 15 aos 24 anos	HM	441,4	426,7	421,3	449,1	412,2	2,3	-6,6	-8,2
	H	240,7	231,0	227,4	243,1	221,1	2,9	-8,1	-9,0
	M	200,8	195,7	193,9	206,1	191,1	3,5	-4,8	-7,3
Dos 25 aos 34 anos	HM	1 378,5	1 339,0	1 334,3	1 310,3	1 296,7	0,7	-5,9	-1,0
	H	707,6	685,8	685,2	675,0	663,7	0,9	-6,2	-1,7
	M	670,9	653,2	649,1	635,3	633,0	1,0	-5,6	-0,4
Dos 35 aos 44 anos	HM	1 465,5	1 484,6	1 484,1	1 482,1	1 482,9	0,6	1,2	0,1
	H	761,9	764,5	763,6	768,7	765,4	0,8	0,5	-0,4
	M	703,6	720,1	720,5	713,3	717,5	0,9	2,0	0,6
Dos 45 aos 64 anos	HM	1 945,2	1 951,9	1 980,5	1 986,0	1 977,1	0,7	1,6	-0,4
	H	1 034,2	1 035,5	1 052,1	1 046,6	1 045,6	0,9	1,1	-0,1
	M	911,0	916,4	928,4	939,4	931,6	1,1	2,3	-0,8
Com 65 e mais anos	HM	275,9	279,5	295,0	299,8	286,1	3,4	3,7	-4,6
	H	176,3	171,4	180,8	186,6	177,3	3,6	0,6	-5,0
	M	99,6	108,1	114,2	113,2	108,8	5,4	9,2	-3,9
Dos 15 aos 64 anos	HM	5 230,6	5 202,2	5 220,2	5 227,5	5 168,9	0,4	-1,2	-1,1
	H	2 744,4	2 716,8	2 728,3	2 733,4	2 695,8	0,5	-1,8	-1,4
	M	2 486,2	2 485,4	2 492,0	2 494,1	2 473,2	0,6	-0,5	-0,8
Nível de escolaridade completo									
Até ao básico - 3º ciclo	HM	3 326,6	3 256,2	3 280,9	3 247,4	3 154,7	1,3	-5,2	-2,9
	H	1 918,6	1 875,8	1 893,5	1 886,8	1 843,8	1,4	-3,9	-2,3
	M	1 408,0	1 380,4	1 387,4	1 360,5	1 310,9	1,6	-6,9	-3,6
Secundário e pós-secundário	HM	1 162,9	1 192,1	1 177,9	1 200,8	1 188,1	2,0	2,2	-1,1
	H	564,8	575,2	568,7	589,7	576,3	2,7	2,0	-2,3
	M	598,1	616,9	609,2	611,1	611,8	2,6	2,3	0,1
Superior	HM	1 017,0	1 033,5	1 056,4	1 079,0	1 112,3	3,3	9,4	3,1
	H	437,2	437,2	446,9	443,4	453,0	4,3	3,6	2,2
	M	579,8	596,2	609,6	635,6	659,3	3,1	13,7	3,7

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego - 4º trimestre de 2012.

ANEXO 16. TAXA DE EMPREGO E DESEMPREGO 2011/2012 (Por grupo etário, sexo e nível de escolaridade completo)

Portugal	Sexo	2011	2012	Variação
		%		2012/2011 p.p.
Taxa de emprego (15 e mais anos)	HM	53,5	51,4	-2,1
	H	59,5	56,6	-2,9
	M	48,0	46,7	-1,4
Dos 15 aos 24 anos	HM	27,2	23,6	-3,6
	H	29,3	25,5	-3,8
	M	24,9	21,6	-3,2
Dos 25 aos 34 anos	HM	77,9	74,1	-3,9
	H	80,0	75,7	-4,3
	M	75,8	72,4	-3,4
Dos 35 aos 44 anos	HM	80,9	78,5	-2,4
	H	84,5	81,1	-3,5
	M	77,2	75,9	-1,4
Dos 45 aos 64 anos	HM	62,2	61,0	-1,1
	H	68,3	66,1	-2,2
	M	56,5	56,4	-0,2
Com 65 e mais anos	HM	14,4	14,5	0
	H	21,9	21,4	-0,5
	M	9,0	9,5	0,4
Dos 15 aos 64 anos	HM	64,2	61,8	-2,4
	H	68,1	64,9	-3,2
	M	60,4	58,7	-1,7
Nível de escolaridade completo				
Até ao básico - 3º ciclo	HM	46,8	44,4	-2,4
	H	55,3	52,1	-3,2
	M	38,7	36,9	-1,8
Secundário e pós-secundário	HM	63,9	61,1	-2,8
	H	66,3	63,0	-3,3
	M	61,7	59,4	-2,3
Superior	HM	75,3	72,4	-2,9
	H	75,7	72,7	-3,0
	M	75,1	72,2	-2,9

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego - 2012.

Portugal	Sexo	2011	2012	Variação
		%		2012/2011 p.p.
Taxa de desemprego	HM	12,7	15,7	2,9
	H	12,4	15,7	3,2
	M	13,1	15,6	2,6
Dos 15 aos 24 anos	HM	30,1	37,7	7,6
	H	28,7	36,4	7,7
	M	31,7	39,2	7,5
Dos 25 aos 34 anos	HM	14,0	18,1	4,1
	H	13,4	17,6	4,2
	M	14,6	18,7	4,0
Dos 35 aos 44 anos	HM	11,0	13,4	2,4
	H	10,5	13,2	2,7
	M	11,5	13,5	2,0
Com 45 e mais anos	HM	9,7	11,5	1,9
	H	9,9	12,2	2,3
	M	9,4	10,8	1,3
Dos 15 aos 64 anos	HM	13,4	16,4	3,1
	H	13,2	16,6	3,4
	M	13,5	16,2	2,7
Nível de escolaridade completo				
Até ao básico - 3º ciclo	HM	13,6	16,2	2,6
	H	13,1	16,5	3,4
	M	14,3	15,8	1,5
Secundário e pós-secundário	HM	13,3	17,6	4,3
	H	12,2	16,3	4,1
	M	14,5	18,9	4,4
Superior	HM	9,2	11,9	2,7
	H	9,8	11,6	1,7
	M	8,7	12,1	3,4

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego - 2012.

ANEXO 17. EVOLUÇÃO DA RECEITA, DESPESA E SALDO DA SEGURANÇA SOCIAL

Evolução da Receita, Despesa e Saldo da Segurança Social (valores acumulados)					€ Milhões	
		Receita efetiva	Despesa efetiva	Saldo global	VH (%)	
					Receita	Despesa
2009	janeiro	1.926,4	1.541,6	384,8	-3,5%	8,1%
	fevereiro	3.710,7	3.105,0	605,7	1,8%	5,3%
	março	5.389,3	4.684,9	704,5	1,8%	6,7%
	abril	7.235,4	6.351,0	884,4	0,5%	8,6%
	maio	9.122,5	8.018,3	1.104,2	2,8%	9,7%
	junho	10.933,3	9.754,6	1.178,7	2,7%	10,6%
	julho	12.876,9	12.410,4	466,5	2,8%	10,1%
	agosto	14.762,8	14.134,7	628,1	2,9%	10,3%
	setembro	16.879,9	15.878,0	1.001,9	5,3%	10,9%
	outubro	18.666,8	17.667,8	999,0	4,7%	11,0%
	novembro	20.569,0	19.471,9	1.097,1	5,5%	10,8%
	dezembro	22.849,1	22.269,7	579,4	5,5%	11,1%
2010	janeiro	1.981,8	1.617,6	364,2	2,8%	4,8%
	fevereiro	3.720,4	3.310,9	409,5	0,4%	6,6%
	março	5.570,6	5.068,0	502,6	3,4%	8,2%
	abril	7.451,1	6.975,0	476,1	3,0%	9,7%
	maio	9.503,6	8.783,6	720,0	4,2%	9,5%
	junho	11.484,1	10.535,9	948,2	5,0%	8,0%
	julho	13.808,6	13.334,5	474,1	7,2%	7,4%
	agosto	15.765,1	15.104,6	660,5	6,8%	6,9%
	setembro	17.725,4	16.838,5	886,9	5,0%	6,0%
	outubro	19.600,1	18.601,2	998,9	5,0%	5,3%
	novembro	21.586,4	20.382,3	1.204,1	4,9%	4,7%
	dezembro	23.836,2	23.185,3	651,0	4,3%	4,1%
2011	janeiro	1.994,8	1.684,3	310,5	0,7%	4,1%
	fevereiro	3.852,9	3.371,5	481,4	3,5%	1,8%
	março	5.746,6	5.167,0	579,7	3,1%	1,9%
	abril	7.632,5	6.906,1	726,4	2,4%	-1,0%
	maio	9.505,6	8.762,4	743,2	0,0%	-0,3%
	junho	11.648,7	10.567,6	1.081,1	1,4%	0,3%
	julho	13.634,4	13.333,7	300,7	-1,3%	0,0%
	agosto	15.810,3	15.076,2	734,1	0,3%	-0,2%
	setembro	17.635,3	16.831,6	803,7	-0,5%	0,0%
	outubro	19.602,8	18.563,9	1.038,9	0,0%	-0,2%
	novembro	21.327,9	20.364,8	963,1	-1,2%	-0,1%
	dezembro	23.537,6	23.108,3	429,3	0,0	0,0
2012	janeiro	2.016,9	1.788,0	228,9	1,2%	6,2%
	fevereiro	4.056,7	3.643,3	413,4	5,3%	8,1%
	março	5.806,4	5.528,2	278,2	1,1%	7,1%
	abril	7.697,4	7.422,1	275,3	0,9%	7,5%
	maio	9.598,7	9.283,4	315,3	1,0%	6,0%
	junho	11.429,8	11.156,0	273,8	-1,8%	5,6%
	julho	13.874,5	13.734,8	139,6	1,8%	3,1%
	agosto	15.911,1	15.642,3	268,8	0,7%	3,8%
	setembro	17.678,5	17.434,3	244,2	0,3%	3,6%
	outubro	19.492,9	19.256,2	236,7	-0,5%	3,8%
	novembro	21.236,8	21.121,6	115,2	-0,4%	3,8%
	dezembro	24.180,3	23.767,3	413,0	2,7%	2,9%

Nota: Os valores da receita e da despesa correspondem aos divulgados no respetivo período tendo, em alguns casos, sido objeto de ajustamento posterior à sua divulgação.

Os valores constantes do presente quadro apenas excluem transferências intra-setoriais.

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

ANEXO 18. FUNDOS COMUNITÁRIOS E DESINVESTIMENTO

PROGRAMAS OPERACIONAIS	FUNDOS COMUNITÁRIOS ORÇAMENTADOS PARA O PERÍODO 2007 A 2013 (Período total de execução do QREN)	FUNDOS COMUNITÁRIOS ORÇAMENTADOS PARA O PERÍODO 1.1.2007 ATÉ 30.9.2012 (Fundos Comunitários que podiam ter sido utilizados até 30.9.2012)	FUNDOS COMUNITÁRIOS UTILIZADOS NO PERÍODO DE 1.1.2007 ATÉ 30.9.2012 (Despesa validada até 30.9.2012)		FUNDOS COMUNITÁRIOS ORÇAMENTADOS ATÉ 30.9.2012 QUE NÃO FORAM UTILIZADOS	Fundos Comunitários utilizados até 30.9.2012 em % do orçamentado para o período 2007-2013
	Milhões euros	Milhões euros	Milhões euros	Em % do orçamentado até 30.9.2012	Milhões euros	Em % do orçamentado para 2007-2013
POT Factores Competitividade (FEDER+FC)	3.103,8	2.518,4	1.377,7	54,71%	1.140,68	44,4%
POT Potencial Humano (FSE)	6.453,0	4.977,6	3.931,2	78,98%	1.046,34	60,9%
POT Valorização Território (FEDER+FC)	4.342,5	3.613,1	1.933,3	53,51%	1.679,81	44,5%
POR Norte (FEDER)	2.711,6	2.200,6	1.190,2	54,09%	1.010,35	43,9%
POR Centro (FEDER)	1.701,6	1.380,7	851,7	61,68%	529,01	50,1%
POR Alentejo (FEDER)	868,9	705,0	309,5	43,90%	395,54	35,6%
POR's Açores (FEDER+FSE+DE)	1.156,3	938,2	710,3	75,70%	227,97	61,4%
PO Assistência Técnica	146,1	135,5	69,4	51,20%	66,12	47,5%
QREN -Total - Convergência	20.483,8	16.469,1	10.373,3	63,0%	6.095,8	50,6%
POR Lisboa	306,7	248,8	143,9	57,84%	104,92	46,9%
POR Algarve	175,0	165,8	57,9	34,91%	107,92	33,1%
PO's Madeira (FEDER+FSE)	445,9	420,9	249,1	59,17%	171,84	55,9%
QREN-TOTAL	21.411,4	17.304,6	10.824,1	62,55%	6.480,51	50,6%

I FONTE: Boletim Informativo nº 17 - QREN; Programação Financeira de cada um dos programas operacionais

In estudo sobre o Desemprego e o QREN do Economista Eugénio Rosa (2013b), disponível em: www.eugeniorosa.pt, acedido em Setembro/2013.